

THÈSE DE
PARIS.
1882.
N^o. 34.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE IN
INTEGRUM RESTITUTIONIBUS

EN DROIT ROMAIN

DES RÈGLES
CONCERNANT LE BUDGET DE L'ÉTAT
EN DROIT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS SERA SOUTENU

le Vendredi 30 Juin 1882, à midi

PAR

Louis-Fernand LELIÈVRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

PARIS

IMPRIMERIE EDMOND ROUSSET ET C^{ie}

7, RUE ROCHECHOUART, 7

1882

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546310_0032

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE IN

INTEGRUM RESTITUTIONIBUS

EN DROIT ROMAIN

DES RÈGLES

CONCERNANT LE BUDGET DE L'ÉTAT

EN DROIT FRANÇAIS

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS SERA SOUTENU

le Vendredi 30 Juin 1882, à midi

PAR

Louis-Fernand LELIÈVRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

PRÉSIDENT : M. VUATRIN, Professeur.

SUFFRAGANTS :

{	MM. COLMET DE SANTERRE,	} Professeurs.
	GÉRARDIN,	
	ALGLAVE	} Agrégés.
	LÉON MICHEL,	



PARIS

IMPRIMERIE EDMOND ROUSSET ET Cie

7, RUE ROCHECHOUART, 7

1882

A MON PÈRE

—

A MA MÈRE

DROIT ROMAIN

DE IN INTEGRUM RESTITUTIONIBUS

Les lois positives ne formulant que des règles générales, ne peuvent s'occuper des cas particuliers ni des complications de leurs circonstances diverses, et voilà comment, dans la pratique, le droit peut se trouver en opposition avec l'équité. La rigueur et l'inflexibilité du droit romain primitif devaient, à mesure que l'Etat grandissait et que les relations sociales se développaient et se modifiaient, amener souvent le conflit dont nous parlons. Aussi les Romains cherchèrent-ils les moyens d'éviter les conséquences de ce conflit et de mettre d'accord la loi et l'équité. Les préteurs surtout furent chargés de donner satisfaction à ces nouvelles tendances et, s'ils n'osèrent jamais abroger expressément l'ancien jus civile, ils élevèrent à côté de lui et parallèlement à lui un droit nouveau, qui corrigeait ce qui dans le droit civil était contraire à l'équité et qui bientôt prévalut contre les principes du droit civil même.

L'établissement du système formulaire permit aux prêteurs de donner des actions en dehors des termes sacramentels de la loi.

Ils en profitèrent pour sanctionner des droits qu'elle ne reconnaissait pas encore. Ce fut ainsi que naquirent les actions *honoraires*. Les prêteurs procédaient par fiction, ils disaient aux juges de juger comme si on se trouvait en présence d'un cas prévu par la loi. Ces actions furent appelées *fictiones*.

Ils allèrent plus loin encore ; ils inventèrent un moyen de défense, qui prit le nom d'exception et qui permettait de faire échouer une action fondée sur les principes rigoureux du droit civil, mais contraire à l'équité.

Malgré cette vigilance du prêteur, cette sollicitude à faire triompher l'équité, des cas se présentaient encore où l'on pouvait dire qu'elle était violée. Alors le prêteur créa un moyen qui, de tous ceux qu'il employa pour corriger le droit civil, était le plus hardi. Il usait de son *imperium* et annulait les conséquences qui auraient dû résulter d'un acte intervenu dans certaines conditions en considérant cet acte comme non avenu. Cela s'appelait *in integrum restituere*.

M. de Savigny (tome VII, page 101) définit la restitution « le rétablissement d'un état antérieur du droit, « motivé par une opposition entre l'équité et le droit « rigoureux et opéré par la puissance du prêteur, qui « change avec connaissance de cause un droit réellement acquis. » Paul (sentences I, 7, 1) dit : *Integri restitutio est redintegrandæ rei vel causæ actio*.

Il faut qu'il y ait rétablissement ; mais il faut restreindre la portée de cette idée : car si dans toute restitution il y a un rétablissement, tout rétablissement n'est pas une *in integrum restitutio*.

L'*in integrum restitutio* suppose toujours l'intervention du magistrat. Le prêteur met son *imperium* au-dessus de la loi pour en corriger l'injustice. Cette opposition entre la loi et l'autorité prétorienne caractérise l'*in integrum restitutio*, et, là où elle ne se trouve pas, il n'y a plus *in integrum restitutio* dans le sens juridique de ces mots. Comme le magistrat ne pouvait pas créer de droit civil, le rétablissement d'un état antérieur opéré par l'autorité judiciaire n'est pas un véritable rétablissement, mais la fiction d'un rétablissement. Ainsi celui, qui par voie de restitution recouvre une succession à laquelle il avait renoncé, n'est pas *heres*, mais il exerce tous les droits qui appartiendraient à un héritier.

On trouve dans certains textes le mot *restitutio* employé pour désigner ; non pas un rétablissement de l'état antérieur, mais un simple dédommagement du tort causé. Ce mot est impropre et il ne faut pas voir dans ces actions une *in integrum restitutio* comme le font certains jurisconsultes qui comptent parmi les restitutions l'action et l'exception *quod metûs causa*, l'action et l'exception de dol, les actions données contre l'aliénation faite en fraude des créanciers (action paulienne) et contre l'aliénation *judicii mutandi causâ factâ*. Ce qui caractérise la *restitutio in integrum*, ce n'est pas l'indemnité obtenue pour le dommage souffert, c'est la circonstance

qu'en vertu d'une fiction un droit éteint recouvre sa force.

La *restitutio in integrum* présente deux caractères distinctifs. En premier lieu elle ne pouvait être prononcée que par le préteur seul ; c'était une émanation de son *imperium*. Les juges privés qui rendaient les jugements ordinaires et les magistrats municipaux qui avaient cependant une certaine juridiction ne pouvaient la prononcer (loi 26, § I, D. L., 1). Dans la suite, on donna le droit de la prononcer aux juges ordinaires. Nous verrons cette question plus en détail quand nous étudierons quels sont les magistrats compétents pour prononcer la *restitutio in integrum*.

Un autre caractère distinctif de la restitution est la latitude laissée au préteur. Il n'y a pas là, comme dans les autres actions et exceptions imaginées par le préteur pour mettre d'accord le droit et l'équité, de règles qui viennent restreindre dans des limites rigoureuses les pouvoirs du préteur. Pour chaque espèce nouvelle qui lui est soumise, le préteur crée une règle nouvelle.

Il semble au premier abord que cette absence de règles précises devait engendrer de graves abus. Mais ce qui venait atténuer les inconvénients de l'arbitraire auquel étaient abandonnées sur ce point les décisions des préteurs, c'était, d'une part la haute position de ces magistrats, et de l'autre le peu de durée de leurs fonctions. Il y avait une autre garantie dans le *veto* que pouvaient opposer les autres magistrats à un de leurs collègues qui aurait abusé de son

autorité. Quand plus tard le droit de prononcer la *restitutio in integrum* fut accordé même aux juges ordinaires, le danger qui aurait pu résulter de cette innovation fut évité par l'introduction de l'appel [qui existait aussi bien pour une demande en restitution que pour toute autre demande judiciaire. De plus, de nombreuses restrictions furent apportées peu à peu au pouvoir d'accorder la restitution et ces restrictions eurent pour but d'assimiler de plus en plus la *restitutio in integrum* aux moyens de droit ordinaires et à lui enlever son caractère arbitraire.

Cette transformation de la restitution est l'indice d'un progrès dans la législation romaine et dut nécessairement s'accomplir au fur et à mesure que les règles du droit devinrent plus conformes à l'équité, car la nécessité de l'*in integrum restitutio* venait précisément de l'imperfection des lois et de la contradiction où elles se trouvaient avec les principes de l'équité.

Nous diviserons notre étude en cinq parties :

CHAPITRE I. — Des conditions nécessaires pour obtenir la *restitutio in integrum*.

CHAPITRE II. — Des personnes qui interviennent dans une *restitutio*.

CHAPITRE III. — Procédure à suivre pour obtenir la *restitutio*.

CHAPITRE IV. — Effets de la *restitutio*.

CHAPITRE V. — Comment se perd le droit à la *restitutio*.

CHAPITRE PREMIER

DES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR OBTENIR LA RESTITUTIO IN INTEGRUM

Pour que la *restitutio in integrum* puisse être obtenue, trois conditions sont nécessaires :

1. Il faut qu'il y ait lésion ;
2. Il faut qu'il n'y ait pas d'autres moyens d'empêcher le dommage causé ;
3. Il faut une juste cause de restitution.

PREMIÈRE CONDITION

De la lésion

La première condition pour pouvoir obtenir la *restitutio in integrum* est de justifier d'un préjudice éprouvé, d'une lésion.

Cette lésion doit consister dans un changement de l'état du droit, changement légitime d'après le droit civil et préjudiciable au demandeur. Cette lésion peut résulter soit d'un acte, soit d'une omission. Il faut qu'elle soit la conséquence immédiate de l'acte qui donne naissance à la restitution : c'était en effet un

principe général en droit romain et Ulpien (loi 1, D., de *in int. rest.*, IV., 1) le dit expressément. La restitution ne serait plus possible si un accident étranger et fortuit venait se joindre aux actes de l'adversaire. Ainsi, par exemple, un mineur doit être restitué s'il a acheté une chose mauvaise et non pas s'il a acheté une chose bonne qui, plus tard, périt par cas fortuit.

L'application de ce principe général a donné lieu, dans une hypothèse particulière à une controverse que nous voyons indiquée loi 11, § 5, D., de *min.*, IV. 4. Le texte suppose qu'un mineur a accepté une succession opulente et que par suite d'accidents, les biens dont elle se composait ont été détruits (les maisons ont été brûlées, les esclaves ont fui ou sont morts). Le mineur peut-il être restitué contre son acceptation ? Cela paraît impossible en présence de la règle générale que nous venons d'indiquer ; car la perte éprouvée par le mineur résulte, non pas de son inexpérience, mais d'un concours de circonstances malheureuses. Telle était l'opinion de Marcellus ; toutefois Ulpien, à l'aide d'une considération subtile, fit triompher l'opinion contraire. Mais cette solution dictée par la faveur accordée au mineur était contraire à la logique. Dans tous les autres cas, on exigea que le préjudice eût pour cause directe l'état juridique qui motivait la restitution.

La lésion peut consister :

- 1° Dans une perte ;
- 2° Dans un manque de gain ;
- 3° Dans la transformation d'un droit certain en un droit douteux.

Examinons successivement ces trois hypothèses :

1^o La lésion consiste dans une perte, dans une diminution de patrimoine (*damnum emergens*). Dans ce cas, il n'y a aucune difficulté. La perte réelle autorise dans tous les cas la demande en restitution à l'égard de toutes les personnes qui peuvent invoquer ce moyen ;

2^o La lésion consiste dans un manque de gain (*lucrum cessans*). Il y a à ce sujet une vive controverse. Certains auteurs ont soutenu que le manque de gain ne donnait le droit à la restitution qu'en faveur des mineurs et que pour les majeurs il fallait absolument une perte réelle. Pour les mineurs, il y a des textes formels (loi 7, §§ 6, 7, 8, D. *de min.* IV, 4, loi 44 h. t. — loi 17, § 3, *de usur. et fract.* D. XXII, 1) On pourrait être tenté de conclure de ces textes qu'en cas de *lucrum cessans* la *restitutio in integrum* n'est accordée qu'aux mineurs, car ces textes ne parlent que de ces derniers et semblent par leur silence exclure les majeurs. Bien plus la loi 18, D. IV, 6 dit : *Sciendum est quod in his casibus restitutionis auxilium majoribus damus, in quibus rei duntaxat persequendæ gratia queruntur, non cum et lucri faciendi ex alterius pœna, vel damno, auxilium sibi impertiri desiderant.* La distinction entre la perte éprouvée et le gain omis est nettement indiquée par ce texte et la restitution n'est accordée que dans le premier cas. Il semble donc résulter de ces textes que la restitution n'est pas accordée aux majeurs lorsqu'il y a *lucrum cessans*.

Néanmoins, il faut admettre l'opinion contraire qui

est formellement indiquée dans plusieurs textes, notamment dans les lois 17, § 1 et 41, *ex quibus causis majores*, D. IV, 6, qui accordent aux majeurs la restitution pour leur permettre de réclamer un legs. Bien plus, si on admettait la première opinion, Paul se trouverait en contradiction formelle avec lui-même, puisqu'au même titre, loi 27, il pose comme principe général que les majeurs peuvent obtenir la restitution, même dans le cas où ils n'auraient subi aucune diminution dans leur patrimoine.

Comment concilier tous ces textes ? Ce que l'on remarque le plus dans la loi 18, ce sont les mots *lucri faciendi ex alterius pœnâ vel damno* « dans le but de réaliser un gain en faisant éprouver à autrui un préjudice. » Dans ce cas, dit Paul, nous ne restituerons pas le majeur ; mais ce jurisconsulte n'en dit pas davantage. Si donc l'absence de gain chez le demandeur n'entraîne pas pour autrui un préjudice, au cas où la *restitutio in integrum* serait accordée, celle-ci pourrait être admise. Cette loi est importante, car elle permet de faire une distinction qui conciliera les différents textes. On peut dire, au cas de *lucrum cessans*, le bénéfice de la *restitutio in integrum* ne sera pas accordé toutes les fois que la restitution aurait pour effet d'appauvrir un tiers, de diminuer ou détruire un droit acquis ; mais, dans le cas contraire, elle sera toujours accordée.

Cette règle est applicable aux majeurs comme aux mineurs.

Ce qui le prouve, c'est d'abord la loi 28 précitée et la loi 20, D. IV, 6. : on ne saurait se faire restituer

contre une usucapion non accomplie, car, dit Papien, on n'a pas perdu ce qui est toujours resté dans le patrimoine d'autrui, *neque enim intelligitur amissum quod ablatum alteri non est*. Ces deux textes sont applicables aux majeurs. Nous trouvons deux autres textes qui sont applicables aux mineurs dans la même hypothèse.

Le mineur ne saurait être restitué contre la perte de l'action d'injures, car l'action d'injures est une action pénale et si la *restitutio in integrum* était admise contre la perte d'une action pénale, il y aurait préjudice causé à autrui, qui a, par la prescription, acquis le droit de n'être plus condamné (loi 37, pr. D. IV., 4) Il en est de même dans le cas suivant : un fidéicommis est laissé à un pupille qui n'a pas encore de tuteur à l'époque de l'ouverture de ce fidéicommis ; ne pouvant livrer ce fidéicommis au pupille, l'héritier sera-t-il néanmoins en demeure et les intérêts courront-ils contre lui ? Ils ne courront pas contre lui, dit Paul : celui-ci se demande pourtant si l'on ne pourrait pas invoquer le principe que le prêteur peut accorder la restitution même au cas d'absence de *gain*. Paul répond encore négativement, car les intérêts sont infligés à titre de peine, à raison du retard de celui qui doit payer et non dans le but d'enrichir le demandeur (loi 17, § 3, D., XXII, 1).

Il faut donc mettre le majeur sur la même ligne que le mineur, et ils pourront tous deux, en faisant la distinction que nous venons d'indiquer, demander la restitution pour manque de gain.

3° La lésion consiste dans la transformation d'un droit certain en un droit douteux.

Ulpien en donne un exemple dans la loi 40, pr. D. *de minoribus*, IV, 4.

On suppose dans ce texte qu'un fidéicommis a été fait au profit d'un mineur : il obtient un jugement contre l'héritier, puis il consent à nover sa créance et il donne quittance à la condition que l'héritier se reconnaitra débiteur à titre de *mutuum*. Ulpien décide que le mineur pourra demander à se faire restituer contre cette novation : car l'action *judicati* est éteinte et il a perdu ainsi le bénéfice de la condamnation prononcée contre l'héritier. Il n'a plus qu'une simple *cautio* et une nouvelle condamnation est nécessaire. Comme ce nouveau procès entraînerait des frais pour le mineur, il pourra se faire restituer contre la novation et il recouvrera ainsi l'action *judicati*.

La restitution étant un moyen extrême qui peut à tout propos changer les rapports de droit, il faut que la lésion ait une certaine importance. C'est le cas d'appliquer la maxime *de minimis non curat prætor* (loi 4, D., IV, 1) (loi 24, § 1, *de minoribus*, IV, 4). Mais à côté de ces lois qui parlent du dommage comme d'une cause toujours requise, il y en a d'autres qui n'en disent rien. Il ne faut donc pas trop exagérer cette règle que la lésion doit avoir une certaine importance. L'*arbitrium* du prêteur jouera un grand rôle pour déterminer si la lésion est assez importante. Le prêteur appréciera l'ensemble des intérêts du lésé et les inconvénients qui pourraient résulter de la restitution ; il n'accordera la restitution que pour des motifs d'une certaine gravité, mais les textes qui exigent une lésion importante n'imposent pas de règle au prêteur.

En cas de contestation, d'après les principes généraux, la preuve de la lésion est à la charge de celui qui demande la *restitutio in integrum*. (Loi 7, § 3. — Loi 35, D. *de minoribus*, IV, 4).

Nous venons d'indiquer les caractères que doit présenter la lésion pour qu'elle puisse autoriser le secours extraordinaire de la restitution. Il y a des cas où la réunion de tous ces caractères ne suffit pas; il peut y avoir des considérations de convenance, d'ordre et d'intérêt public qui en empêchent l'application.

Et d'abord, pour obtenir la *restitutio in integrum*, il faut que la partie lésée ne se soit pas rendue coupable d'un délit, d'un dol ou d'une faute lourde (loi 9, § 2, D. IV, 4). Le mineur qui a commis un dol ne peut pas demander la restitution plus que celui qui a commis un délit. Par application de cette règle, on nous dit que le mineur qui se laisse vendre comme esclave ne peut se faire restituer contre les conséquences de la fraude qu'il a commise (loi 9, § 4, D. IV, 4). En règle générale, toutes les fois que le mineur aura induit son adversaire en erreur, sans que celui-ci ait eue le moyen de reconnaître le piège qui lui était tendu, la restitution sera refusée. Si le mineur a fait croire à sa majorité et que les apparences aient favorisé le succès de sa fraude, il sera réputé majeur à l'encontre de tous ceux qu'il a trompés (loi 32, D. *de min.*, IV, 4).

Pour que le mineur perde le bénéfice de la restitution, l'intention frauduleuse est requise. Aussi le mineur pouvait se faire relever de certains délits non intentionnels, par exemple du non paiement des droits de douanes.

Les descendants ne peuvent obtenir de restitution contre leurs ascendants, ni les affranchis contre leurs patrons. Cette question, qui était controversée, a été tranchée par Justinien (loi 2. C. II, 42). Dans la nouvelle 155, ch. 1, Justinien admet une exception pour le cas où les ascendants gèrent la tutelle de leurs descendants.

La restitution ne peut pas être obtenue contre certains actes qui sont de leur nature irrévocables. Le premier de ces actes est l'affranchissement. L'affranchissement consommé ne pourra être révoqué dans aucun cas. On se fonde sur deux textes d'Ulpien (loi 7, pr. *de dolo malo* IV, 3). *Adversus manumissionem* [nulla in integrum restitutio potest locum habere. (loi 9, § 6 *de minoribus* IV, 4). *Adversus libertatem quoque minori a prætore subveniri impossibile est*. Paul se rallie à cette doctrine, et un texte du code établit l'irrévocabilité de l'affranchissement consommé (loi 3, C. *si adversus libertatem*, II, 31). Cette irrévocabilité n'est le propre que de l'affranchissement consommé, et la restitution reste possible à l'encontre des actes qui ont pour but un affranchissement futur.

D'après Savigny, l'affranchissement n'est pas le seul acte contre lequel on ne puisse point restituer. Il faut encore mettre le mariage au même rang. Il n'y a aucun texte qui indique la possibilité d'une restitution.

Enfin, la restitution ne sera pas possible lorsque la lésion a pour cause l'application d'un principe de droit auquel on n'aurait pas pu se soustraire. Par exemple un mineur a trois fidéjusseurs, il divise son action entre eux : si, au moment de la division, un des

fidéjusseurs était insolvable, il pourra obtenir la restitution contre les deux autres, car il aurait pu ne faire la division qu'entre eux deux seulement. Si, au contraire, ils sont tous solvables, l'insolvabilité postérieure n'autorisera pas la restitution, car il était obligé de diviser son action entre les trois fidéjusseurs (loi 51, § 4, loi 52, § 1, D. *de fidejussoribus*, XLVI, 1).

DEUXIÈME CONDITION

Impossibilité d'attaquer l'acte préjudiciable par un autre moyen efficace.

La restitution étant en opposition directe avec le droit civil, rescindant et tenant pour non avenus des actes consacrés par celui-ci, le prêteur ne l'accordait qu'autant que cela était absolument nécessaire au point de vue de l'équité à laquelle il obéissait toujours : de là la règle générale que la restitution n'était accordée qu'à défaut de tout autre moyen et qu'elle n'est qu'un secours subsidiaire (loi 16, pr. §§ 1 et 2, *de min.*, D. IV, 4).

Il résulte de cette règle que la restitution sera refusée comme superflue dans tous les cas de nullité du contrat : par exemple, quand un impubère s'engage sans la ratification de son tuteur. Il en est de même quand un créancier mineur laisse accomplir une prescription moindre de trente ans, car toute prescription moindre de trente ans ne court pas contre les mineurs et la restitution est dès lors inutile.

Ce principe important du caractère auxiliaire de la restitution souffre dans quelques cas des exceptions.

D'abord lorsque l'action du droit commun est infamante, il ne faut y avoir recours qu'à la dernière extrémité : il faut préférer dans les cas de ce genre la restitution, parce qu'elle n'a pas d'effet infamant. C'est ce que nous verrons à propos de la restitution pour cause de dol dans la loi 7, § 1, D. *de in int. rest.*, IV, 1.

Il en serait encore ainsi toutes les fois que la restitution offre des avantages que le droit commun n'aurait pas. Mais ici l'exception n'est qu'apparente, car l'action ordinaire du droit n'étant pas alors aussi complète que la restitution, il n'y a pas de véritable dérogation au principe du caractère subsidiaire de cette dernière. Ainsi l'action *venditi* en rescision d'une vente pour lésion exige que cette lésion dépasse la moitié de la valeur réelle et laisse à l'acheteur le choix de rendre la chose ou de payer un supplément pour parfaire le juste prix. Ces inconvénients ne se trouvent pas dans la restitution, l'action *venditi* n'en exclut pas l'emploi. L'action *tutelæ* veut une preuve directe de la faute commise par le tuteur ; la restitution se contente de la preuve bien plus facile de la lésion. L'action *quod metus causa* est arbitraire, c'est-à-dire, laisse au défendeur le choix de restituer l'objet ou de se laisser condamner à une somme d'argent : la restitution exclut ce choix. Il en est de même si l'acheteur est insolvable.

C'est d'après ce même principe qu'il faut expliquer la loi 16, § 2, D. *de mén.*, IV, 4, qui a fait l'objet de

très grandes controverses. Une personne vient à mourir instituant une autre personne pour héritière, mais à charge par celle-ci de remettre plusieurs objets à la fille de son frère, c'est-à-dire la nièce du *de cuius* sauf aux héritiers de cette dernière, si elle venait à mourir sans enfants, de les rendre à l'héritier. Celui-ci vient à mourir, et la nièce du premier *de cuius* s'engage néanmoins à rendre les objets à son héritier ; elle n'y était pas tenue et devait intenter contre ce dernier la *condictio sine causâ*. Telle était l'opinion de Pomponius. Néanmoins Ariston, au dire d'Ulpien, lui accordait la *restitutio in integrum*, moyen plus sûr et plus énergique que la *condictio sine causa*, action purement personnelle.

TROISIÈME CONDITION

Juste cause de restitution

Dans le principe le préteur indiquait dans l'édit les causes de restitution. Cette indication n'avait rien de restrictif, mais plus tard, lorsque l'édit ne changea plus d'année en année et devint perpétuel, on en considéra les termes comme une véritable règle tracée à l'exercice de l'*impérium* du magistrat. Ces règles furent précisées par la pratique judiciaire et la doctrine, et ainsi se forma une théorie complète sur les causes de restitution.

Le texte le plus complet que nous possédions sur les justes causes de restitution, est un texte des sen-

tences de Paul, 1, 7, 2. Il énumère six causes de restitution :

Metus ;

Dolus ;

Status mutatio ;

Justus error ;

Absentia necessaria ;

Infirmetas cetatis ;

Ulpien, au contraire, dans la loi I, D, IV, 1, n'en cite que quatre :

Metus ;

Dolus ;

Aetas ;

Absentia ;

Toutefois, Ulpien, dans un autre texte (loi 1, § 6, D, XXVII, 6), reconnaît formellement l'erreur comme une cause de restitution et, s'il n'en a pas parlé, c'est que cette cause était tout à fait exceptionnelle.

Quant à la *status mutatio*, ce n'était pas une véritable cause de restitution; le motif d'équité sur lequel elle reposait était si évident qu'on supprima la *cognitio prætoris* et qu'on se trouva en présence d'une règle de droit applicable dans tous les cas.

Bien plus, en parcourant les titres du digeste, nous en trouvons un intitulé *de alienatione iudicii mutandi causâ* qui ne se trouve mentionné ni par Paul ni par Ulpien. Le motif de cette omission, c'est qu'à l'époque de Paul et d'Ulpien cette cause de restitution n'existait pas, il n'y avait qu'une action en dommages-intérêts. Il est probable que c'est une ancienne cause de restitution qui, par la suite, a changé de nature,

Il y a eu de grandes controverses sur l'ordre chronologique de ces différentes causes de restitution. Il paraît vraisemblable que l'ordre des Pandectes et du Code, qui répond probablement à celui de l'édit, est aussi l'ordre historique.

Mais, pour notre étude, l'ordre chronologique est sans utilité; il nous suffit de nous attacher aux causes de restitution les plus importantes. — Nous étudierons donc successivement :

- I. — *La Minorité* ;
- II. — *L'Absence* ;
- III. — *La Violence* ;
- IV. — *L'Erreur* ;
- V. — *La Fraude* ;
- VI. — *Motifs de restitution tombés en désuétude, c'est-à-dire la capitis minutio minima et l'alienatio iudicii mutandi causâ.*

§ I. *Minorité.*

La loi romaine distinguait les impubères et les pubères : dès que l'on était pubère, c'est-à-dire à quatorze ans, on devenait pleinement capable. Mais bientôt, on reconnut que cet âge ne comporte pas toute la maturité d'esprit nécessaire pour bien gérer ses affaires, et une loi Plœtoria institua une action publique et infamante contre toute personne coupable de dol à l'égard d'un mineur de vingt-cinq ans. De plus le mineur pouvait opposer par voie d'exception et peut-être par voie d'action la nullité de ses engagements. Une troisième disposition de cette loi portait que, afin d'éviter que les tiers, de peur

d'être accusés de fraude, ne voulussent pas traiter avec le mineur, ce dernier pouvait se faire assister d'un curateur spécial et alors l'acte devenait inattaquable.

Il est assez difficile de fixer la date de cette loi; tout ce qu'on peut dire, c'est qu'elle existait au milieu du sixième siècle, car Plaute y fait allusion (*Pseudolus* act. 1, scène III).

Le préteur alla encore plus loin que la loi *Plœtoria*. Il accorda la restitution aux mineurs de 25 ans pour les actes qu'ils avaient faits seuls sans le *consensus* de leurs curateurs et aux pupilles contre les actes passés par leurs tuteurs en fraude de leurs droits. Il protégea ainsi le mineur à raison de sa minorité même, c'est-à-dire qu'il le garantit des suites de son inexpérience alors même que l'adversaire aurait été parfaitement de bonne foi. Voilà donc la lésion réparée par l'intervention prétorienne uniquement parce que le jeune âge de la personne lésée mérite l'indulgence et la protection de l'autorité (loi 1, § 1, *D. de min.*, IV, 4).

A la fin du troisième siècle de l'ère chrétienne, la législation fut encore modifiée. Les actes passés par les mineurs pourvus de curateurs généraux ou permanents sont nuls *ipso jure*, s'ils n'ont pas été passés avec le *consensus curatoris*; la *restitutio in integrum* n'eut plus besoin d'être prononcée dans cette hypothèse. Mais ce dernier recours pouvait encore avoir lieu lorsque l'acte avait été passé avec le consentement du curateur ou lorsque le mineur n'avait pas de curateur. Dans ce cas, en effet, sa capacité reste entière (loi 3, *C. de in int. rest.*, II, 22).

Examinons maintenant les conditions de la *restitutio minorum*.

Elles sont au nombre de trois ;

1^o Que l'acte, dont la rescision est demandée, ait été passé avec le mineur ou ses représentants ;

2^o Qu'il ait été accompli en entier pendant le temps de la minorité ;

3^o Que la restitution ne tende qu'à l'utilité du mineur.

1^o Il faut que l'acte, dont la rescision est demandée, ait été passé avec le mineur ou ses représentants.

Il résulte de cette condition que la *restitutio in integrum*, établie d'abord pour protéger le mineur contre son inexpérience, fut étendue par la suite et accordée dans des cas où l'inexpérience du mineur n'était pas en jeu. Le magistrat promet de rescinder non seulement les actes préjudiciables passés par le mineur lui-même, mais même ceux qu'il a passés avec l'assistance de son tuteur ou de son curateur. Si un contrat passé par le curateur pour le compte du mineur lèse les intérêts de celui-ci, le contrat sera rescindé, non pas seulement au cas où le curateur aurait trahi les intérêts de celui qu'il doit protéger, mais alors même qu'il eût agi de bonne foi (loi 49, D. IV. 4).

Pour que la restitution soit possible, il faut qu'un contrat, qu'un *gestum* soit intervenu entre le mineur et celui contre lequel il demande la restitution. Ulpien en donne un exemple dans la loi 11, § 2, D. IV, 4. Cette loi suppose qu'un curateur s'est fait à tort excuser de la curatelle. Les mineurs demandaient au

préteur de les restituer contre la décision par laquelle il avait accepté les excuses présentées par l'administrateur de leurs biens. L'empereur, consulté, répondit que la restitution n'était pas possible, car aucun contrat n'était intervenu entre les mineurs et le défendeur.

Il y eut une exception apportée sur ce point à la jurisprudence prétorienne par la loi 38, h. t. Un citoyen avait aliéné un immeuble et inscrit dans le contrat de vente un pacte commissaire. Avant l'échéance du terme, l'acquéreur meurt, ne laissant pour héritier qu'un pupille. Le terme expiré, les tuteurs n'effectuèrent pas le paiement et la vente fut annulée. Le pupille demanda la restitution. Paul soutint devant l'empereur que la demande n'était pas fondée, néanmoins le prince restitua le pupille. Cette concession était contraire à la jurisprudence prétorienne *pater ejus non ipsa contraxerat*, aussi le jurisconsulte paraît-il dire que ce ne fut qu'une décision particulière et il fut toujours exact de dire que la restitution n'est possible que contre un acte passé par le mineur lui-même ou par ses représentants.

2° Il faut que l'acte ait été accompli pendant la minorité de la personne lésée.

C'est à l'époque où l'acte nuisible s'est passé que cette condition doit exister; peu importe que la restitution soit demandée avant ou après l'expiration de la minorité. La computation du temps que dure la minorité se fait *naturaliter*, c'est-à-dire *a momento in momentum*.

Si le contrat attaqué comprenait plusieurs opéra-

tions sucessives et qu'il fût besoin, pour le rendre parfait, d'un certain laps de temps; c'était à l'époque finale que l'on s'arrêtait pour déterminer s'il pouvait être rescindé. Le mineur avait-il accompli sa vingt-cinquième année, avant d'avoir parachevé l'acte juridique commencé pendant sa minorité, il ne pouvait pas le mener à fin sans perdre le bénéfice de l'institution prétorienne : il y avait ratification.

La restitution ne pourrait être demandée s'il y avait eu ratification. Or la ratification peut être expresse ou tacite. On ne regardait pas comme une ratification suffisante un acte libre passé depuis la majorité, mais qui découlait comme conséquence naturelle et nécessaire en quelque sorte de l'acte principal, source de la lésion. Ainsi un mineur a accepté une hérédité et il s'est immiscé dans l'administration; puis il devient majeur et actionne les débiteurs de la succession. On aurait pu induire de là une ratification tacite de l'addition d'hérédité faite pendant la minorité et lui refuser dans ce cas la restitution. Cependant Ulpien décide au contraire qu'il pourra demander la restitution, car il n'y a là qu'une conséquence, une suite naturelle de l'acte fait pendant la minorité. La gestion qu'il avait commencée ne pouvait être brusquement interrompue. En abandonnant immédiatement la direction des affaires, il eût pu commettre une faute et encourir une certaine responsabilité à l'égard des créanciers de la succession (loi 3, § 2, D. IV, 4).

3° Il faut que la restitution ne tende qu'à l'utilité du mineur.

Il se peut qu'un majeur souffre des suites de l'acte inconsideré fait par le mineur : pourra-t-il invoquer la circonstance de la minorité pour se soustraire aux conséquences fâcheuses de cet acte ?

La question peut se présenter de deux manières : ou le mineur se trouve en puissance de quelqu'un ou bien des majeurs l'ont cautionné.

Prenons le cas où le mineur est en puissance, soit comme fils, soit comme esclave. Prenons d'abord le fils de famille.

Un père est actionné en vertu d'une obligation contractée par son fils, pourra-t-il obtenir restitution contre cette obligation ? La loi 3, § 4, D., *de min.*, IV, 4, pose en principe que la restitution est accordée aux mineurs et non aux majeurs ; ceux-ci n'y ont aucun droit et ne peuvent la demander. Le fils en puissance qui aura fait un acte nuisible, par exemple, s'il avait obligé son pécule *castrense* ou *quasi castrense*, pourrait se faire restituer *puta si sit obligatus*. Mais s'il n'avait aucun intérêt personnel, sa demande serait repoussée, et si l'acte du fils autorise une action contre le père, celui-ci ne pourra invoquer le secours de la restitution.

La loi 27, *pr. de min.*, D., IV, 4, semble contredire ce principe. Cette loi nous dit que le père de famille pourra réclamer, *pro filio*, la restitution, de peur d'être actionné *de peculio*. Ce texte confirme, au contraire, notre décision, car il prouve que si le fils mineur n'était pas restitué, le père ne pourrait pas se soustraire à l'action *de peculio*, ni demander la restitution ; mais le fils étant restitué, l'obligation accessoire du

père suit nécessairement le sort de l'obligation principale. Il faut supposer que le fils a un intérêt personnel, et alors, dans ce cas, le père n'agit que comme procureur du mineur.

Il peut être parfois difficile de distinguer l'intérêt du père de l'intérêt du fils. *Quid*, si le père est actionné de *peculio*? En définitive, c'est le fils qui souffrira, puisque le pécule lui serait revenu. Néanmoins, Ulpien, loi 2, § 4, h. t., refuse ici la restitution au père : *Nec eo movemur, quasi intersit filii peculium habere; magis enim patris quam filii interest*. En effet, quelles que soient les espérances du fils relativement à ce pécule, celui-ci n'en fait pas moins partie du patrimoine du père et n'appartient pas au fils : dès lors, notre principe reste entier, c'est le mineur et non le majeur qui a droit à la restitution.

Quant à l'esclave mineur, il ne peut jamais être actionné en vertu d'actes qu'il a faits, donc il ne peut jamais y avoir lieu pour lui à demander la restitution (loi 3, § 11, h. t.). Son maître majeur ne peut pas la demander non plus, car ce n'est pas aux majeurs que s'accorde la restitution. L'acte d'un esclave ne donnera donc jamais lieu à la restitution, sauf dans un cas indiqué dans la loi 5, D., h. t. Quand un esclave était induit à faire un acte compromettant, l'exécution d'un fidéicommis d'où dépendait sa liberté, il pouvait être restitué contre un pareil acte.

Le second cas dans lequel les intérêts d'une personne majeure peuvent se trouver compromis par l'acte d'un mineur est celui du cautionnement. Un majeur a garanti la dette d'un mineur, le premier

pourra-t-il argumenter de la minorité du débiteur principal ? Ne pourra-t-il pas, du moins, si le débiteur principal a été restitué pour minorité, s'en prévaloir aussi ?

Quant à la première question, nous devons dire que le majeur, lorsqu'il est attaqué le premier, ne peut pas argumenter de la minorité du débiteur principal. Il s'est obligé valablement, et son obligation subsiste tant que dure l'obligation du débiteur principal. Cependant, certains auteurs ont soutenu l'opinion contraire et assimilé le droit à la restitution à une *exceptio rei cohærens*. On se fonde surtout sur la loi 7, § 1, D., *de exceptionibus*, XLIV, 1. Le texte dit *idem dicitur si quis fidejusserit pro minore viginti quinque annis circumscripto*. Mais cette loi confirme notre opinion, car il s'agit ici d'un mineur qui a été trompé par son contractant, l'expression *circumscripto* l'indique, et alors la loi parle, non pas de la *restitutio in integrum*, mais de l'*exceptio legis Plætoriæ*. La loi 95, § 3, D., *de solutionibus*, XLIV, 3, confirme ce que nous venons de dire : elle n'accorde à la caution le droit à la restitution, que parce qu'elle est héritière du mineur. La loi 24, pr. D., *de minoribus* IV, 4, décide que si le mineur se constitue *negotiorum gestor* et fasse comme tel un acte nuisible, il pourra se protéger contre les suites fâcheuses de cet acte, mais le *dominus rei gestæ* ne le pourra pas, à moins qu'il ne se soit fait céder par le mineur le droit à la restitution. Celle-ci est donc un bénéfice attaché à la personne et fondé sur la qualité de mineur. Dès lors, la caution majeure n'a aucun droit propre et indépendant à la demander.

Mais la restitution, un fois obtenue par le mineur, pourra-t-elle être invoquée aussi par la caution vis-à-vis du créancier ?

Le principe est simple : l'extinction de l'obligation principale entraîne celle de l'obligation accessoire, et, par conséquent, l'obligation de la caution ne subsistera pas une fois que le mineur aura demandé et obtenu la restitution. Toutefois, ce principe comporte une exception : si la caution avait précisément pour but de garantir le créancier contre la minorité du débiteur, si elle est intervenue *contemplatione minoris ætatis*, il est clair alors qu'elle ne pourra arguer de cette même minorité pour se soustraire à l'exécution de ses obligations. Cela découle de la nature des choses, et se trouve d'ailleurs confirmé par plusieurs textes. La loi 3, § 4, D. *de min.* IV, 4, dit que la restitution du mineur profite quelquefois au fidéjusseur. La loi 13, h. t., nous donne l'explication de ce mot « *quelquefois* ». Ce texte porte que le fidéjusseur ne sera pas restitué s'il connaissait la minorité ; car il a, en quelque sorte, garanti le créancier contre les suites de la minorité. Paul est, sur ce point, on ne peut plus clair dans ses sentences I, 9, 6, *qui sciens prudensque se pro minore obligavit, si id consulto consilio fecit, licet minori succurratur ipsi tamen non succurritur*. Ces textes ne laissent absolument aucun doute sur la question.

En résumé, nous pouvons formuler les deux règles suivantes. Lorsqu'un fidéjusseur a garanti une obligation souscrite par un mineur, et que celui-ci obtient le bénéfice de la *restitutio in integrum*, il pourra se

faire restituer à son tour, et le créancier supportera seul la perte lorsqu'il n'a fait que garantir ce dernier contre l'insolvabilité possible du mineur. Si le fidéjusseur est intervenu au contrat pour garantir le créancier contre la *restitutio in integrum*, que peut intenter le mineur, le fidéjusseur supportera toute la perte et ne pourra se faire restituer. Lorsque le fidéjusseur peut intenter la restitution, deux hypothèses sont à considérer.

Ou bien le mineur fait prononcer la restitution en même temps contre le créancier et contre le fidéjusseur : dans ce cas, le prêteur désigne celui des deux qui doit supporter la perte (loi 13, pr.D. de min. IV, 4), ou bien le mineur ne fait prononcer la *restitutio in integrum* que contre le créancier. Le fidéjusseur devra alors intenter la *restitutio in integrum* contre le créancier comme cessionnaire de celle qui a été accordée au mineur (loi 24 pr., h. t.). Il y a, en effet, le plus grand intérêt, car autrement le créancier pourrait toujours recourir contre lui.

Il existe un certain nombre de cas où la restitution ne peut être accordée au mineur ; les uns ne sont que l'application des principes généraux, par exemple le mineur n'est pas restituable s'il s'est rendu coupable de dol, s'il a un autre moyen de défense, les autres sont particuliers à la minorité.

1° Lorsque le mineur a obtenu le bénéfice de la *venia ætatis* qui l'assimilait à un majeur, il ne pouvait demander la restitution : car les tiers qui auraient traité avec lui auraient été déçus et l'empereur qui accordait la *venia ætatis* aurait été la cause de

cette déception. La restitution est admise, d'après Savigny, contre l'obtention de la *venia ætatis*.

2° Quand le mineur a confirmé par serment un acte juridique, il ne peut obtenir la restitution contre cet acte si le serment est régulier en la forme.

3° Quand le père du mineur a jugé convenable d'accepter ou de répudier une succession au nom de son fils et que celui-ci se fait restituer contre cette décision d¹ père, il ne peut plus revenir sur sa décision et demander une nouvelle restitution *ne ludibrio ei leges fiant* (loi 8, § 6. C de bonis quæ lib. VI 61.).

4° Le mineur ne peut être restitué lorsqu'il a reçu un prêt de consommation un *mutuum*, sur l'ordre de son père. Ce cas a donné lieu à des controverses. Dans le sens que nous indiquons, la loi 3, § 4 D. de min. IV, 4 et la loi 2 D. de filio familias minore II 23. sont absolument formelles et pour soutenir l'opinion contraire, Savigny a été obligé de dénaturer le texte qui porte *si igitur filius conveniatur, postulet auxilium: si patrem conveniat creditor auxilium cessat, excepta mutui datione: in hanc enim, si Jussu patris pecuniam accepit, non adjuvatur* Savigny change non de place et il dit *si non jussu patris pecuniam accepit adjuvatur*. Le mot *adjuvatur* aurait alors pour sujet non pas le fils, mais le père et désignerait le secours non pas de l'*in integrum restitutio*, mais de l'*exceptio senatusconsulti macedoniani*. Le passage signifierait alors: lorsque le fils contracte un *mutuum* sans ordre du père, celui-ci, s'il est actionné, peut se défendre par l'*exceptio senatusconsulti macedoniani*. Ce changement de texte est bien arbitraire. De plus, dans cette interprétation, le verbe *adjuvatur* reçoit un sujet

nouveau et différent du sujet de la phrase et du verbe précédent. Enfin la loi du code que nous avons citée doit nous faire rejeter ce changement de texte. Cette loi n'offre, il est vrai, qu'un argument *a contrario*, mais cet argument devient très fort si nous considérons qu'il ne fait que confirmer un principe déjà clairement établi ailleurs.

Savigny a cherché aussi à nier l'exception sans changer le texte, il explique alors le passage ainsi : « Le fils peut se protéger par la restitution : le père ne le peut pas sauf dans le cas de *mutuum*, où le père peut opposer l'*exceptio senatusconsulti macedoniani* : toutefois (*in hac enim*) s'il avait donné l'ordre au fils de contracter ce *mutuum*, il ne pourrait plus se protéger par cette exception. »

Les mots *in hac enim* désigneraient alors une opposition, une restriction apportée à ce qui précède : mais ils annoncent bien plus naturellement une explication de ce qui précède. De plus, le jurisconsulte ne s'occupe dans le commencement du texte que de la *restitutio in integrum*. On ne comprendrait pas pourquoi il viendrait tout à coup parler du *senatusconsulte macédonien* sans que rien ne vienne l'annoncer. D'ailleurs, même difficulté quant au sujet du verbe *adjuvatur*.

En résumé, nous devons admettre cette exception que le fils ne pourra être restitué contre un *mutuum* contracté sur l'ordre du père. Le motif de cette exception est, il est vrai, difficile à préciser : peut-être a-t-on considéré l'intervention du père comme une garantie suffisante, peut-être aussi a-t-on craint de trop dimi-

nuer le crédit du mineur, de trop le gêner dans ses relations d'affaires, dans lesquelles un *mutuum* peut lui devenir très utile et même nécessaire. Toujours est-il que l'exception est clairement établie par les textes et nous ne pouvons l'écarter.

5° Lorsque deux mineurs sont en présence, on suit la maxime *in pari causâ melior est causa possidentis* et on refuse par conséquent la restitution. Toutefois, si un des mineurs fait un profit tandis que l'autre éprouve un préjudice, il y aura lieu à restitution en faveur du dernier (loi 34, pr. D. *de min.*, IV, 4), car en cette matière le principe d'équité fait loi.

6° Il n'y a point de restitution pour les mineurs contre la prescription. Pour les prescriptions de 30 ans et au-dessus, elles lui laissent le temps de veiller à ses intérêts. La règle est absolue (loi 3, C. VII, 39), eût-elle commencé contre le père du mineur et se fût-elle achevée avant la majorité de l'héritier, celui-ci n'en serait pas moins privé du bénéfice accordé ordinairement à son âge. Quant aux courtes prescriptions, elles ne courent point contre le mineur (loi 5, C. *in quibus causis in integrum rest.* II, 41).

La restitution *propter minorem ætatem* a été dans la suite étendue à d'autres cas. Elle a été accordée aux communes *civitates, reipublicæ* (loi 4 C. *in quibus ex causis*, II, 54) (loi 1, C. I, 50).

Le droit canon fit plus et accorda la même faveur aux églises, aux couvents et aux fondations charitables.

Certains auteurs ont voulu aller plus loin et placer toutes les personnes civiles, les fous, les prodigues

et le fisc sur la même ligne que les mineurs. Ils justifient leur décision en alléguant que les intérêts de ces personnes sont placés, comme ceux des mineurs, entre des mains étrangères. Mais en adoptant ce motif, si ces personnes avaient droit à la restitution, il faudrait les assimiler plutôt à des absents qui sont dans l'impossibilité de faire leurs propres affaires, qu'à des mineurs qui agissent eux-mêmes et sont restitués contre leurs propres actes.

§ II. — *Absence.*

Cette restitution est beaucoup plus large et plus étendue que le mot *absentia* ne semble l'indiquer. Elle est promise à tous ceux qui, par suite d'un obstacle légitime, auront été dépouillés d'un droit. Cette cause de restitution est aussi appelée *restitutio majorum*, et pourtant la restitution pour cause de dol, d'erreur ou de violence est accordée aussi bien aux majeurs qu'aux mineurs. Cette dénomination nous indique que la restitution pour cause d'absence offrait seule, avec celle des mineurs, une assez grande importance.

Cette espèce de restitution est plus restreinte que celle des mineurs : en effet, elle ne s'applique qu'aux omissions préjudiciables, tandis que la restitution des mineurs, outre les omissions, embrasse tous les actes qui peuvent causer un préjudice, notamment les actes juridiques.

L'édit relatif à notre matière se trouve rapporté dans la loi 1, § 1, D. *ex quibus causis majores*, IV, 6. Il faut

distinguer dans cet édit quatre espèces de restitutions :

A La restitution accordée à l'absent.

B La restitution accordée contre un adversaire dont l'absence a causé une lésion.

C La restitution contre les obstacles que l'on rencontrerait dans la personne même du juge.

D Une clause générale qui permet au prêteur d'intervenir même en dehors des cas spécialement prévus par son édit.

Cette clause générale, considérée en elle-même, semble renfermer pour le magistrat une faculté illimitée de restituer selon les exigences de l'équité. Loin d'exagérer la portée de ce texte, il faut absolument la restreindre. Cette clause fait partie intégrante de l'édit sur l'absence, elle ne peut donc avoir en vue que des cas analogues à l'absence de l'une des parties, ou à l'obstacle survenu dans la personne du juge. Restreindre toutefois cette clause exclusivement à des cas d'absence, ce serait contraire au texte même de l'édit qui, à la suite de ces cas, prévoit expressément d'autres empêchements.

Ce qu'il faut dire, c'est que dans l'interprétation de la clause générale, il faudra toujours ne procéder que par voie d'analogie et ne l'appliquer qu'à des espèces plus ou moins semblables à celles que prévoit l'édit. Cela est tellement vrai, que tous les exemples de cette clause que nous trouvons dans les textes peuvent se ramener à l'une des trois catégories spécialement précisées dans l'édit. Ces considérations nous déterminent à ne pas la traiter séparé-

ment et d'une manière principale, mais accessoirement en énumérant, à la suite de chacun des cas de restitution formellement prévus par l'édit, les applications analogues mentionnées dans les sources comme faites en vertu de cette *clausula generalis*.

A. *Restitution accordée à l'absent*. — Les différents cas d'absence énumérés dans l'édit sont :

1° Absence par crainte, *cum is metu abesset*. Cette absence doit être causée par la crainte : non une crainte quelconque, mais une crainte basée sur des motifs sérieux. Le magistrat chargé d'apprécier la crainte appliquera les principes relatifs à la restitution pour cause de violence que nous verrons plus loin (lois 2 et 3 D. IV, 6 — lois 2 à 8, D. *quod metus causa*, IV, 2).

2° Absence pour le service de l'Etat *cum sine dolo malo reipublicæ causâ abesset*. C'est le cas qui offrait le plus grand nombre d'applications pratiques. Le préteur a principalement en vue les soldats au service et aussi les fonctionnaires civils de toute espèce. Les soldats jouissaient d'une faveur particulière accordée par la loi 7 D. IV, 6. Même lorsqu'ils étaient en garnison à Rome, ils étaient encore considérés comme absents à cause des exigences rigoureuses de leur service et du peu d'attention qu'ils pouvaient donner à leurs affaires.

Cette cause de restitution suppose qu'il n'y a pas eu dol de la partie absente. Il faut qu'elle n'ait pas frauduleusement hâté son départ ou retardé son retour. Il ne faut pas que les absents puissent invoquer leur qualité comme un simple prétexte, lorsqu'en réalité elle ne les empêche pas de veiller à leurs intérêts

(lois 4 et 5 pr. et 36. D. IV, 6). Quant au moment où l'on peut considérer l'absence comme commencée et celui où elle cesse d'exister en droit, les jurisconsultes donnent diverses solutions selon les circonstances (lois 32, 34, 35, §§ 7, 8, 9 — 37, 38, § 1, D. h. t.).

3° Celui qui est privé de sa liberté *qui in vinculis esset*. Labéon pensait qu'il ne s'agissait là que d'une détention par ordre de l'autorité ; mais la loi 9, D, h. t. comprend sous cette dénomination non seulement ceux qui sont détenus en vertu d'un ordre de l'autorité publique, mais encore ceux qui sont privés de leur liberté, parce qu'ils sont tombés par exemple entre les mains des voleurs.

4° Celui qui se trouve retenu en état d'esclavage *cum in servitute esset* (lois 11, 12, 13, D. IV, 6). Cela comprend les hommes libres qui, ne connaissant pas leur condition, servent un maître en qualité d'esclaves. Il faut remarquer que, quand un procès est engagé sur l'état de liberté, la personne en question n'est plus considérée comme esclave ; elle n'est plus *in servitute* et ne se trouve donc plus que dans le cas voulu par l'édit.

5° Celui qui est captif chez l'ennemi *cum in hostium potestate esset*. Ces mots désignent les personnes non militaires qui auraient été enlevées par l'ennemi, car les soldats étaient déjà compris dans le deuxième cas d'absence, dans les *reipublicæ causâ absentes*. — La captivité ne leur enlevait pas leur qualité. La loi 15, § 1, D. IV. 6, applique la faveur de l'édit, tant aux personnes prises par l'ennemi qu'à celles qui vien-

draient à naître d'une femme captive. Ce bénéfice ne s'applique pas aux transfuges.

A ces cas cités dans l'édit se rattachent d'autres applications analogues faites en vertu de la *clausula generalis*. Cette clause générale avait permis au préteur de secourir un grand nombre de citoyens placés dans des situations qui avaient avec celles prévues par l'édit la plus grande analogie. C'est ainsi que la restitution avait été successivement accordée :

1^o — Aux femmes des soldats et des fonctionnaires civils qui partagent l'absence de leurs maris (lois 1-2, C. II, 52). Cela s'étend à tous les membres de leur famille.

2^o — A ceux qui sont députés vers l'empereur par une ville ou chargés d'une mission relative aux intérêts municipaux *legati civitatum* (loi 8, 26, § 9 — 35, § 1, D. IV, 6).

3^o — Aux procureurs de l'empereur et aux employés du fisc (loi 33, D. h. t.).

4^o — A ceux qui s'engagent par contrat et fournissent caution de ne pas quitter un lieu déterminé autre que leur domicile (loi 28, § 1, D. IV, 6).

5^o — Aux *relegati* (loi 26, § 1, D. h. t.). La restitution ne pourra leur être accordée que *ex causâ*, c'est-à-dire pour des motifs particulièrement favorables.

6^o — Aux *deportati* (loi 40, § 1, D. h. t.). Ils ne peuvent obtenir la restitution que quand ils ont par exception conservé leurs biens et seulement après l'obtention de leur grâce.

7^o. — Aux enfants conçus, mais non encore nés (loi 45, pr. D. IV, 4). Ils peuvent avoir besoin de pro-

tection ; car une succession peut leur échoir à une époque où ils n'auraient pas encore de tuteur.

8°. — A ceux qui s'éloignent de leur domicile pour des études scientifiques (loi 28, pr. D. IV, 6). C'était une dérogation aux principes d'accorder ainsi la restitution en faveur des absences même volontaires lorsque le motif en était particulièrement favorable.

Ce dernier point a fait naître une difficulté. Certains auteurs distinguent l'absence nécessaire et l'absence volontaire : suivant eux, l'absence nécessaire aurait toujours pu être prise en considération, que le motif en fût louable ou blâmable, puisque même les *relegati* et les *deportati* pouvaient être restitués. L'absence volontaire, au contraire, aurait dû nécessairement avoir un motif louable pour donner lieu à restitution. Ces distinctions reposent sur des considérations d'équité très rationnelles, mais on n'en trouve aucune trace dans les textes. De plus, il pourrait être difficile de déterminer si la cause de l'absence est louable ou non, car souvent des motifs de nature diverse concourent dans la même absence.

Cette théorie ne ressort pas assez des textes mêmes de la loi, il faudra s'en tenir aux diverses applications que nous y trouvons et ne pas oublier la grande liberté dont jouissait le magistrat dans l'exercice de son *imperium*.

Un autre point soulève des difficultés plus sérieuses en matière d'absence. On se demande quelle influence peut avoir sur le droit à la restitution la circonstance que l'absent a ou n'a pas laissé un procureur chargé de veiller à ses intérêts.

En principe, le fait de ne pas avoir nommé de procureur ne constitue pas nécessairement pour l'absent un motif de lui refuser la restitution (loi 26, § 9, loi 15, pr. D. IV, 6). Il en était surtout ainsi dans les cas d'absence nécessaire; les seuls qu'ait prévus l'édit et voilà pourquoi celui-ci ne dit rien de la nécessité de laisser un procureur. Toutefois il se peut qu'il y ait eu une véritable négligence de la part de l'absent à pourvoir à l'administration de ses biens; alors la restitution lui sera refusée (loi 20, pr. D. IV, 4 — loi 26, § 1, D. IV, 6).

Mais si l'absent a laissé un procureur, s'il s'est mis ainsi à l'abri de tout reproche et qu'il souffre cependant un dommage, pourra-t-il demander la restitution? Le jurisconsulte Paul, dans la loi 39, D. IV, 6, la lui refuse et Macer, dans la loi 8, D. IV, 1, ne lui reconnaît que le droit de faire appel de la sentence prononcée contre lui, mais non celui de se faire restituer contre elle. Ulpien, au contraire, dans la loi 26, § 9, D. IV, 6, accorde la restitution aux délégués des villes, *legati civitatum : sive habuit procuratorem sive non*.

On a, pour concilier ces divers textes, prétendu que les délégués des cités jouissaient à cet égard d'un privilège spécial, mais cela n'est nullement justifié et se trouve même contredit par la loi 1, C. II, 54, qui place sur la même ligne les *legati* et ceux qui *reipublicæ causâ absunt* — *nam eos quoque qui legationis officio funguntur, in eo privilegio esse, in quo sunt, qui republicæ causâ absunt, receptum est*.

La seule raison qui explique ces divergences est l'arbitraire complet, laissé au magistrat chargé de

prononcer d'après les considérations d'équité et de fait relatives à chaque cause, de sorte que les différentes solutions, données par les jurisconsultes, résultent des circonstances diverses de chaque espèce.

B. — *Restitution accordée contre un adversaire dont l'absence a causé une lésion.* — L'absence de l'adversaire peut devenir la source de préjudices considérables : on peut, par exemple, se trouver ainsi dans l'impossibilité d'interrompre une usucapion qui s'accomplit au profit de l'absent ; ou bien une action contre ce dernier peut s'éteindre faute de pouvoir être intentée à temps. L'édit prévoit quatre espèces distinctes de restitution.

1° *Cum absens non defenderetur* (Loi 1, § 1. — Loi 21, § 1, D. IV, 6). — Le motif de l'absence est ici sans valeur aucune, c'est uniquement le fait de l'absence, l'impossibilité de sauvegarder les droits que le préteur prend en considération ; car toute espèce d'absence peut être également préjudiciable aux personnes présentes, le secours de la restitution devient alors également nécessaire.

En présence de ces expressions tout à fait générales, on pourrait se demander comment l'édit a pu prévoir trois autres espèces particulières, car les mots *cum absens non defenderetur* semblent épuiser toute la matière. Les trois autres cas prévus dans l'édit ne sont pas des cas d'absence réelle et proprement dite, mais plutôt des absences fictives, des impossibilités d'actionner une personne qui, quoique présente en fait, est cependant soustraite à l'action judiciaire.

2° *Inve vinculis esset.* — Cette expression est tout à

fait générale et comprend toute espèce de captivité. Du moment que la personne lésée n'a pas pu agir efficacement contre la personne privée de liberté, les prévisions de l'édit sont remplies.

3° *Secumve agendi potestatem non faceret.* — On peut, en effet, entraver de différentes manières la marche d'une action judiciaire. Si le défendeur se tient caché, ou même s'il refuse seulement de sortir de sa demeure, l'*in jus vocatio* devient impossible. De même on peut, par divers moyens dilatoires et sous divers prétextes, empêcher une action jusqu'à ce qu'elle soit éteinte par prescription. Dans ces cas, il y a lieu à restitution.

4° *Aut cum eum invitum in jus vocari non liceret.* — Il s'agit des personnes investies d'une haute magistrature et qui ne peuvent être traduites devant les tribunaux contre leur volonté. Tels étaient les consuls, les préteurs. Il ne s'agit pas des parents ou des patrons qui ne peuvent être cités en justice par leurs fils ou par leurs affranchis qu'avec l'autorisation du préteur : car cette formalité respectueuse n'est pas un obstacle à l'exercice de l'action (loi 26, § 2, D. IV, 6).

Les mots *neque defenderetur*, qui terminent ce passage de l'édit, s'appliquent aux quatre cas et sont essentiels. L'impossibilité d'agir contre l'absent légitime seule et explique la restitution ; celle-ci disparaît donc dès que l'absent se trouve défendu et représenté en justice. Et peu importe qu'il y ait eu ou non négligence de la part de l'absent à nommer un procureur : peu importe que son absence ait été nécessaire ou volontaire, louable ou blâmable, tout se

réduit au point de savoir s'il y a eu ou non moyen d'agir à son égard et de faire valoir les droits que l'on avait contre lui. Il n'est même pas nécessaire que le procureur ait été nommé par l'absent ; si un de ses amis entreprenait volontairement de répondre à l'action, il rendrait la restitution impossible. Il faut même que la personne, ayant des droits à faire valoir contre l'absent, provoque des informations sur le point de savoir si aucun de ses amis ne veut entreprendre la défense de ses droits.

A côté de ces applications textuelles de l'édit, nous trouvons d'autres cas de restitution en vertu de la *clausula generalis*. La loi 22, § 2, D. IV, 6 étend la faveur de l'édit à celui dont l'adversaire est en état de folie ou d'enfance, ou se trouve être une commune accidentellement privée de représentant légal. Les applications de la *clausula generalis* étaient peu nombreuses dans le cas d'absence de l'adversaire à cause de la grande latitude du texte même de l'édit qui suffisait à peu près à toutes les éventualités.

On a voulu soutenir que sous Justinien l'absence de l'adversaire ne donnait plus lieu à la restitution. On se fonde sur la loi 2, C. *de annali exceptione*, VII, 40. Par cette loi, Justinien offre à ceux dont l'adversaire est absent un moyen nouveau de sauvegarder leurs droits : une protestation faite devant certaines autorités leur suffit et la restitution, dit-on, serait devenue inutile. Mais ce n'est pas un motif suffisant. Car on trouve au code et au digeste des textes qui parlent de cette restitution et la loi 2, C. VII, 40, que l'on invoque, ne dit rien de l'abolition de cette cause de restitution.

On ne peut pas l'induire du nouveau mode de protection accordé par Justinien et si, par une circonstance de force majeure, on avait été dans l'impossibilité de profiter de la constitution de Justinien, la restitution serait toujours possible.

C. — *Restitution accordée contre les obstacles que l'on rencontrerait dans la personne même du juge.* — L'édit ne prévoit que deux cas.

1^o *Cum ve magistratus de eâ re appellatus esset.* — Lorsqu'un défendeur réclamait l'intervention d'un magistrat égal ou supérieur à celui du litige, celui-ci pouvait, par son opposition, arrêter le cours des poursuites ; si quelque prescription venait, par suite, à s'accomplir, elle était rescindée par l'institution prétorienne.

2^o *Sive cui pro magistratu sine dolo malo ipsius actio exempta esse dicetur.* — Tout obstacle rencontré dans la personne du magistrat, soit à raison de sa malveillance ou de son incurie, soit à raison de la malveillance ou de l'incurie du *judex* que le magistrat a nommé, soit par suite des vacances des tribunaux, donnait lieu à la restitution. Il faut supposer que le magistrat n'a pas rendu la justice : car s'il a refusé la demande après l'avoir examinée, le demandeur ne peut se dire lésé en droit. Le magistrat peut s'être trompé, mais alors le demandeur ne peut employer que les voies d'appel régulièrement organisées. On exige que le demandeur n'ait pas lui-même contribué à retarder l'instance, dans l'intention, par exemple, d'être renvoyé devant le successeur du magistrat alors en fonction.

A côté du texte même de l'édit, il y a les cas de restitution résultant de l'application de la *clausula generalis* et qui sont d'autant plus nombreux que le texte de l'édit est plus restreint et plus limité. On a étendu cette restitution à toute espèce d'obstacle externe qui vient s'opposer à la conservation d'un droit. Une inondation, par exemple, peut empêcher l'exercice d'une servitude de passage, une sécheresse peut faire tarir une fontaine pendant un temps assez long pour que le droit d'y puiser s'éteigne par non usage. On accordait la restitution dans des cas de ce genre par application de la *clausula generalis* (loi 34, § 1, loi 35 de serv. pr. rust. VIII, 3).

C'était toujours en vertu de la *clausula generalis* que le préteur accordait restitution contre l'erreur excusable devenue la cause d'une omission. Si, par exemple, une exception péremptoire n'avait pas été opposée à temps ; si, ne pouvant ouvrir un testament de sa propre autorité, on n'avait pas exécuté dans le délai voulu une condition renfermée dans ce testament.

L'édit se termine par ces mots : *quod ejus per leges, plebiscita, senatusconsulta, edicta, decreta principum, licebit*. Cette partie de l'édit semble contraire au principe que la restitution découle du libre *arbitrium* et de l'omnipotence du magistrat. Il n'en est rien et ces mots sont expliqués par Ulpien à la loi 28, § 2, D, IV, 6. Ils ne restreignent pas, dit-il, la restitution aux cas où les lois la permettent, ils veulent seulement dire qu'on ne pourra obtenir de restitution là où la loi le défend expressément. La restitution pour cause d'absence a

pour effet de relever le demandeur de toutes les pertes et diminutions de patrimoine résultant de son inaction forcée pendant son absence ou celle de son adversaire.

Quand la perte de la propriété résulte de l'usucapion, la restitution opère, suivant les circonstances spéciales de l'espèce, tantôt par voie d'action, tantôt par voie d'exception.

D'après certains auteurs, la restitution pour cause d'absence prendrait le nom de *publiciana actio*, lorsqu'elle tend à recouvrer la propriété. On invoque les lois 57, D. *mandati*, XVII, 1, et 25 pr. D. *de oblig.*, XLIV, 7. Mais ces lois ne parlent que de l'action publicienne ordinaire. Il peut se faire qu'une personne puisse invoquer les conditions de la *bonæ fidei possessio* ; ainsi elle a obtenu tradition de la chose par suite d'une vente, d'une donation : elle aura l'action publicienne ordinaire. Puis la chose est usucapée pendant son absence. Quand elle exercera l'action publicienne, son adversaire lui opposera l'exception *justi dominii* et alors, grâce à la restitution pour cause d'absence, elle fera repousser l'exception. L'action publicienne, devenue inefficace par suite de l'usucapion de la chose au profit d'un tiers, redevient efficace grâce à la restitution qui vient rescinder et annuler cette usucapion. Cela ne veut pas dire que cette action publicienne soit elle-même la restitution.

La loi 35, *de oblig.* D. XLIV, 7, ne laisse aucun doute sur ce point : elle dit que lorsque l'*actio publiciana* s'intente, *rescissâ usucapione*, c'est-à-dire grâce à une restitution préalable, elle ne dure qu'une année, la resti-

tution et l'action publicienne sont ici clairement distinguées l'une de l'autre.

La loi 57, *mandati*, parle aussi d'une action publicienne intentée contre des personnes devenues propriétaires par usucapion, mais auxquelles l'*exceptio justi dominii* est refusée par suite d'une *causæ cognitio*, en d'autres termes, l'usucapion est rescindée par la restitution. Les mots *non utiliter* de cette loi ont soulevé des difficultés, le texte des Basiliques prouve qu'il faut lire *non inutiliter*, c'est-à-dire *utiliter* ; alors toute difficulté disparaît et la loi, incompréhensible sans cela, devient claire et parfaitement logique.

La publicienne n'est pas l'unique action dont l'ancien propriétaire puisse se prévaloir. Il pourrait aussi intenter la revendication : mais il faut pour cela que le préteur accorde la restitution et considère l'usucapion comme non accomplie (*Inst.* IV, 6, § 5).

On pourrait se demander pourquoi les textes que nous venons de voir ne parlent que de l'action publicienne et non de la revendication. On peut dire que la revendication peut n'être pas possible si l'absent n'était que *bonorum possessor* au moment de l'absence et de plus il faut se rappeler que cette action était souvent préférée à la revendication parce que les preuves qu'elle exige sont bien plus faciles à faire.

La restitution peut aussi avoir lieu par voie d'exception. Si l'ancien propriétaire rentre en possession de la chose, il n'a pas besoin d'une action ; s'il est poursuivi par celui qui a consommé l'usucapion, notre restitution lui fournira une exception, grâce à laquelle

la revendication de l'adversaire sera paralysée (loi 28, D, IV, 6).

§ III. *Violence*

On peut distinguer deux sortes de violence, une violence physique et une violence morale. Dans le cas de violence physique, par exemple, si l'on conduisait forcément la main d'une personne pour lui faire signer un écrit, le consentement ferait défaut, et par suite la convention est nulle. Mais à côté de cette violence physique, il y a une violence morale qui résulte d'une crainte provoquée volontairement par des menaces. Dans ce cas il y a véritablement un consentement, mais, à raison des circonstances dans lesquelles ce consentement a été donné, le prêteur accorda plusieurs moyens de protection.

Les principes suivis dans l'appréciation de la violence peuvent se ramener à deux points. D'abord il faut que la violence soit injuste. Si, par exemple, la force servait à repousser une violence dont l'adversaire lui-même s'est rendu coupable, elle ne donnerait pas lieu à restitution ; *vim vi repellere licet*. En second lieu, il faut que la violence soit de nature à faire impression sur un homme raisonnable. Il n'est pas nécessaire que la menace ait visé la personne même de celui dont on voulait forcer le consentement. En effet, un mal dont on menacerait les personnes qui lui sont chères peut également détruire sa liberté. La loi 8, § 3. D, IV, 2, le dit expressément pour les enfants.

Enfin, il faut remarquer que tout engagement con-

tracté sous l'empire d'une crainte, même sérieuse et injuste, ne donne pas, par cela même, lieu à la restitution. Il faut que la violence ait eu pour but et pour effet immédiat de forcer le consentement. Là où elle ne serait que l'occasion déterminante d'un acte ou d'une convention légitime en elle-même, il ne pourrait y avoir de restitution. Ainsi, un homme promet certains avantages à une personne pour qu'elle le délivre d'un danger imminent ; il est clair qu'il ne pourra se faire restituer contre cet engagement, car sa promesse a eu le but sérieux et légitime de se délivrer de la crainte, et la chose donnée n'est que la récompense du service demandé.

Lorsque la violence remplissait les conditions que nous venons d'indiquer, le prêteur accordait à la personne victime de la violence deux sortes de moyens pour sauvegarder ses intérêts : d'une part, il créa des moyens de droit généraux et réguliers qui furent l'action et l'exception *quod metûs causâ* ; d'autre part, il se réserva encore l'intervention extraordinaire par le moyen de l'*in integrum restitutio*.

Lorsque le mal n'était pas consommé, la victime de la violence pouvait attendre l'exercice de l'action et la repousser au moyen de l'*exceptio quod metûs causâ* qui était *scripta in rem* et pouvait, par conséquent, être opposée, non seulement à l'auteur de la violence, mais à tous les tiers. Mais, lorsque le mal est accompli, il ne restait que l'action *quod metus causâ* et la restitution.

L'action *quod metus causa* suffisait dans la plupart des cas à protéger la personne victime de la violence

contre les conséquences préjudiciables de l'acte qu'elle avait consenti. En effet, *scripta in rem* comme l'exception, elle pouvait être intentée, non seulement contre l'auteur de la violence, mais contre tous les tiers qui pouvaient empêcher les conséquences préjudiciables de l'acte ; arbitraire, elle opère, la plupart du temps, le même effet que la restitution, en obtenant de l'adversaire le rétablissement de l'état antérieur.

Bien plus, l'action *quod metus causâ* présente de grands avantages sur la restitution et devait lui être préférée. Si le défendeur ne donne pas satisfaction immédiate, il pourra encourir une condamnation au quadruple de l'intérêt qu'il aurait eu à ne pas être violenté. — Il y a encore un autre intérêt au point de vue de la prescription ; la restitution *propter metum* est soumise à une prescription particulière assez courte, comme nous le verrons, tandis que l'action *metus*, si elle est annale pour la condamnation au quadruple, est perpétuelle pour la condamnation au simple.

Toutefois, il y a certains cas rares où les voies de droit ordinaires ne suffisent pas, et alors, il y aura lieu à restitution. Ainsi, par exemple, dans le cas de l'insolvabilité du défendeur, l'action *quod metus causa* ne donnerait que le droit de venir au marc le franc avec les autres créanciers, tandis que, par la restitution, il pourra obtenir la chose elle-même sans subir le concours des autres créanciers.

Un autre cas est mentionné dans les textes, mais sera d'une application très rare (loi 21, § 5, 6, D., IV, 2). Il suppose que quelqu'un a fait addition d'hérédité

sous l'empire de la violence. Il pourra se faire restituer contre le préjudice que lui cause un pareil acte. L'acceptation d'une succession crée, en effet, une foule de rapports de droit entre l'héritier et les tiers. La restitution le replacera dans la situation qu'il occupait avant l'acceptation de la succession, et le libérera de toute obligation qui aurait pu lui incomber par suite de l'acceptation, tandis que l'action personnelle *quod metus causâ* serait tout à fait insuffisante.

§ IV. *Fraude*

L'existence de la restitution pour cause de fraude a été mise en doute ; cependant, nous devons l'admettre en présence des textes formels de Paul et d'Ulpien (Paul, sent. I, 7, § 2), (D., loi 1, IV, 1).

Outre la restitution, le préteur avait imaginé des moyens de droit ordinaires pour venir au secours de la personne lésée. C'étaient l'*actio* et l'*exceptio doli*. La restitution pour dol a une grande affinité avec la restitution *propter metum* ; car nous avons vu aussi, à côté de celle-ci, deux moyens de droit ordinaires : l'action et l'exception *quod metus causâ*. Cependant, il n'y a pas analogie, nous trouvons deux différences. L'action *quod metus causâ* et l'exception *metus* peuvent être invoquées contre les tiers détenteurs ; au contraire, l'*actio* et l'*exceptio doli* s'emploient personnellement contre l'auteur de la fraude. Aussi, la restitution pour fraude, à cause du caractère personnel des voies ordinaires de droit, est-elle beaucoup plus fréquente que la restitution pour cause de violence. En second lieu,

l'action *metus*, qui est un moyen de droit ordinaire, doit être préférée à l'*in integrum restitutio*, qui est un moyen extraordinaire ; au contraire, l'action de dol étant infamante ne doit pas être employée quand on peut la remplacer par d'autres moyens de droit également efficaces (loi 1, § 4, D., IV, 3).

Dans quels cas appliquerons-nous la restitution pour fraude ?

Nous devons d'abord l'admettre dans les cas où la restitution, pour cause de violence, est admise, c'est-à-dire : 1^o lorsque l'auteur de la fraude est insolvable ; car elle permet d'éviter le concours des autres créanciers ; 2^o celui qui a accepté ou répudié une succession sous l'empire de la violence a, nous l'avons vu, le choix entre l'action *quod metus causâ* et la restitution ; mais la restitution était avantageuse à cause de l'effet compliqué de la renonciation ou de l'acceptation, qui créent des rapports nombreux entre un grand nombre de personnes, rapports qu'il s'agit de modifier ou d'annuler. Si l'acceptation ou la répudiation ont été le résultat d'un dol, la loi 9, § 1, D., IV, 3, dit expressément que la victime de la fraude a, contre son auteur, l'*actio* et l'*exceptio doli* ; de même, qu'en cas de violence, on a l'action *quod metus causa*. Par suite de l'analogie qui existe entre ces deux institutions, nous devons dire que la restitution, pour cause de dol, sera aussi admise dans ce cas-là.

Pour connaître exactement dans quels cas on doit employer la restitution et dans quels cas l'action *doli*, il faut distinguer deux hypothèses :

1^o L'adversaire de la partie lésée est l'auteur de la fraude.

A. La loi 7, § 1, D., IV, 1, suppose le cas où une personne est victime d'un dol et où aucune négligence ne lui est imputable. L'action *doli* est réellement fondée, mais un bon prêteur accordera plutôt la restitution *boni prætoris est potius restituere litem : ut et ratio et æquitas postulabit, quam actionem famosam constituere ; ad quam tunc demum descendendum est, cum remedio locus esse non potest.*

B. — Un débiteur a frauduleusement obtenu de son créancier une *acceptilation*. Celui-ci peut, s'il est majeur, exercer contre le débiteur l'action *doli* pour obtenir une indemnité, et s'il est mineur, faire revivre la dette par voie de restitution (loi 38, *de dolo*, D., IV, 3).

Il semble y avoir contradiction entre ces deux textes : le premier donnant la restitution de préférence à l'action de dol et le second donnant l'action de dol bien que la restitution eût donné le même résultat en ménageant l'honneur de l'adversaire. Il faut dire que tout est laissé à l'*arbitrium* du prêteur. Accorder la restitution est une faculté pour lui, *boni prætoris est*.

Nous pouvons toutefois remarquer que la restitution était préférée pour le préjudice éprouvé dans un procès : cela résulte des termes de la loi 7, § 1, D. IV, 1, de plus, la loi 33, D. *de re jud.* XLII, 1, cite un autre cas où la restitution sera préférée à l'action de dol et il s'agit encore d'un procès. Un jugement a été rendu sur les dépositions de témoins subornés par l'adver-

saire, Adrien décide que dans ce cas il y aura lieu à la restitution pour cause de fraude.

2° L'adversaire de la partie lésée est étranger à la fraude.

En ce cas, il pourra y avoir lieu à l'*in integrum restitutio* ; mais il faudra d'abord que la partie lésée agisse contre l'auteur de la fraude, qu'elle intente contre lui l'action à laquelle la fraude a pu donner lieu et elle n'obtiendra l'*in integrum restitutio* qu'autant que ces moyens de droit seront insuffisants pour le garantir du préjudice éprouvé.

Deux textes justifient ces propositions.

(Loi 3, pr. et § 1 de *eo per quem*, D. II, 10). Lorsqu'un tiers, par son dol, a empêché le défendeur de comparaître en justice, le demandeur peut perdre sa propriété ou son action par suite de l'*usucapion* ou de la prescription de l'action. Le prêteur donnait contre ce tiers une action *in factum* et le demandeur n'avait pas besoin de l'action *doli*, qui était infamante. Mais si celui qui a commis le dol n'est pas solvable, le demandeur lésé obtiendrait la restitution contre le défendeur innocent afin que celui-ci ne profitât pas d'un dommage fait à autrui et désormais irréparable. La restitution est donc ici subordonnée à l'inefficacité de l'autre action.

La loi 18 de *interrog in jure* D. XI, 1, suppose qu'un héritier pour moitié actionné par un créancier héréditaire se donne comme héritier pour le tout. Le demandeur pouvait bien en ce cas lui demander la totalité de la dette et il n'avait besoin d'aucune action pour cela : mais cet héritier est insolvable et le

créancier, ne pouvant plus actionner l'autre cohéritier, éprouve un préjudice. Cette loi décide que dans ce cas il y aura lieu à la restitution, qui ne sera accordée qu'à défaut de tout autre moyen de protection.

De ces divers textes il résulte que si l'adversaire de la partie lésée est en même temps l'auteur de la fraude, la restitution sera préférée à l'action *doli* : cela est certain au moins pour les actes de procédure. Si, au contraire, l'auteur de la fraude est autre que l'adversaire de la partie lésée, les poursuites doivent être exercées contre l'auteur de la fraude lors même que l'action *doli* serait nécessaire : ce n'est que dans le cas où les moyens de droit ordinaires seront impuissants à garantir contre le préjudice éprouvé qu'on pourra demander la restitution pour fraude.

§ V. *Erreur*

La restitution pour cause d'erreur ne fait l'objet d'aucun titre spécial au Digeste. Cependant son existence est affirmée par des fragments d'Ulpien et de Paul (loi 1 § 6, D. XXVII, 6) (loi 2, D. IV, 1).

Toute erreur ne donnait pas ouverture à l'exercice de la restitution. Elle n'était même d'aucune application en matière de contrats. L'erreur avait-elle porté sur l'un des éléments essentiels de la convention, l'une des parties croyait-elle acheter ce que l'autre entendait seulement lui prêter, le contrat était nul de droit et ne pouvait engendrer aucune action (loi 57 *de oblig. et act.* D. XLIV, 7). Au contraire les parties s'étaient-elles accordées sur toutes les conditions

substantielles de la convention, l'erreur n'avait-elle porté que sur le motif qui dirigeait les contractants, le contrat était valable et aucune restitution ne pouvait le rescinder.

C'est surtout dans le domaine de la procédure que cette cause de restitution produisait son effet. Car les formes rigoureuses de l'ancienne procédure romaine causaient parfois de graves préjudices à des personnes qui n'étaient coupables la plupart du temps que de négligence et qui même souvent n'avaient rien à se reprocher.

On peut citer comme exemple de restitution pour cause d'erreur : 1° Le cas d'un procès engagé avec le pupille par l'intermédiaire d'un *falsus tutor* (loi 1, § 1 et § 6, D. XXVII, 6). Le pupille n'est pas compromis par cette action puisque ce n'est pas son tuteur qui est en cause : le demandeur, au contraire, voit son action s'éteindre par la *litis contestatio* et ne peut dès lors plus l'intenter contre le pupille ou son véritable tuteur. Toutefois, s'il peut invoquer une erreur excusable, il pourra être restitué.

2° Celui qui, dans une action judiciaire, demande plus qu'il n'a le droit de demander, perd son procès en vertu des règles de la *plus petitio*. Le § 33, Inst. IV, 6, nous dit qu'en principe, le mineur seul peut être restitué contre la suite funeste de son erreur ; cependant il ajoute : *sane si tam magna causa justi erroris interveniebat ut etiam constantissimus quisque labi posset, etiam majori viginti quinque annis succurrebatur*.

3° Celui dont la demande est fondée en droit, mais qui, alléguant un motif faux, est débouté de sa

demande, ne peut pas l'intenter une seconde fois, car il sera repoussé par *l'exceptio rei judicatæ*. Néanmoins, s'il y a eu erreur excusable de la part du demandeur, le préteur peut le restituer dans l'intégrité de son droit.

4° Celui qui faisait une déclaration devant le préteur *confessus* (loi 11, §§ 8, 10, D. XI, 1) et qui plus tard prouvait qu'il s'était trompé, pouvait se faire restituer contre sa déclaration.

5° Si, dans un procès, une partie obligée au cautionnement, fournit des cautions incapables et que l'autre partie ne découvre cette incapacité qu'après avoir accepté le cautionnement, elle pourra demander la restitution (loi 8, § 2, D. II, 8).

6° Enfin, comme exemple de restitution en dehors du domaine de la procédure, on peut citer le cas suivant : des créanciers d'une succession, craignant l'insolvabilité de l'héritier, ont demandé que ses biens fussent séparés de ceux de la succession ; ils se trouvent ensuite lésés par cette séparation, c'est-à-dire trouvent la succession insuffisante, tandis que l'héritier possède encore des biens, ils pourront obtenir la restitution *justissima scilicet ignorantia causâ allegatâ* (loi 1, § 17, D. XLII, 6).

§ VI. *Motifs de restitution tombés en désuétude*

Certains moyens de droit qui, en principe, étaient de véritables restitutions prétoriennes, ont, par suite des développements progressifs du droit civil, perdu

leur caractère anormal et sont devenus des moyens de droit ordinaires et réguliers. Ce sont :

I. *La Capitis deminutio.*

II. *L'Alienatio iudicii mutandi causa facta.*

I. *Capitis deminutio.* — La *capitis deminutio minima* avait en principe pour effet d'éteindre les obligations de la personne qui la subissait. La *capitis deminutio maxima et media* produisaient une succession universelle. Les obligations étaient transmises à un autre et dès lors le créancier ne se trouvait pas lésé (loi 2, pr. D. IV, 5). Dans la *capitis deminutio minima*, au contraire, les dettes s'éteignaient complètement et le créancier du *deminutus* se voyait ainsi frustré de ses droits.

Cependant il y avait plusieurs exceptions à ce principe. Les dettes nées d'un délit subsistaient malgré la *capitis deminutio* (loi 3, §. 3 D. IV, 5). Il en était de même pour les dettes résultant d'un dépôt. Ainsi le fils de famille constitué dépositaire, puis émancipé, pouvait être actionné directement par l'action du dépôt (loi 21, pr. D., XVI, 3).

Enfin les obligations quelconques contractées par un *capite minutus* avant la *minima capitis deminutio* subsistaient comme obligations naturelles (loi 2, § 2, D. IV, 5).

Malgré ces restrictions, le principe n'en produisait pas moins des résultats iniques et le prêteur, dans son édit, qui est rapporté à la loi 2, § 1, D. IV, 5 accordait la restitution et faisait ainsi revivre les créances perdues. Remarquons cependant que, dès le principe, cette restitution se distinguait des autres sous deux

rapports très importants. D'abord le préteur promet son intervention d'une manière absolue et ne semble pas la restreindre au cas où les circonstances lui paraîtraient particulièrement favorables à la demande en restitution. En effet, dans le texte de l'édit rapporté par Ulpien, on ne trouve pas les mots *causa cognita*. Ensuite les règles établies pour la prescription de toutes les autres restitutions n'étaient pas applicables à la *capitis deminutio*. Ces différences sont si importantes que l'on pourrait même à l'origine douter de l'existence d'une véritable restitution : c'est presque un changement de législation voilé sous les formes d'une restitution.

Sous Justinien, cette restitution est devenue inutile, car il permet d'actionner directement le père de famille au nom de celui qui se trouve sous sa puissance paternelle.

II. *Alienatio iudicii mutandi causâ facta*. — Il pouvait arriver que celui qui possédait indûment la chose d'autrui, prévoyant la revendication du propriétaire, se hâtât de l'aliéner afin de mettre ce dernier en présence d'un autre adversaire. Sous Justinien, il est vrai, cette aliénation frauduleuse ne donnait plus lieu à une restitution véritable, mais à une simple action *in factum* tendant à des dommages-intérêts. La loi 3, § 4, D. IV, 7, le dit expressément. Tous les autres textes concordent sur ce point et effectivement Paul et Ulpien ne la mentionnent pas parmi les causes de restitution. Cependant plusieurs indices font croire qu'il y avait eu une véritable cause de restitution. D'abord la place même qu'occupe ce titre parmi les autres ti-

tres du livre IV, qui traite des diverses causes de restitution. Ensuite, dans la loi que nous venons de citer, Gains dit : *in integrum restitutum se pollicetur*. Si ces mots ne sont pas une réminiscence historique, il est impossible de les concilier avec la suite du texte.

Quoiqu'il en soit, cette restitution devint tout à fait inutile depuis le principe appliqué d'abord à la pétition d'hérédité, puis à la revendication. Celui qui *dolo desiit possidere* peut être poursuivi comme s'il était encore possesseur.

CHAPITRE II.

DES PERSONNES QUI INTERVIENNENT DANS UNE RESTITUTION

Nous allons examiner successivement :

I. Qui peut demander la restitution ?

II. Contre qui faut-il diriger la demande en restitution ?

III. Quelle est l'autorité compétente en matière de restitution ?

I. Qui peut demander la restitution ? — Il y a d'abord la personne lésée, c'est-à-dire le mineur, celui qui a été victime d'une violence, d'un dol, etc. La personne lésée fera elle-même la demande ou agira par l'intermédiaire de ses représentants légaux, si elle ne peut opérer elle-même en justice, comme les impubères ou les personnes civiles.

Les héritiers de la personne lésée auront les mêmes droits qu'elle, ils sont ses représentants naturels, ses continuateurs : tous les droits faisant partie du patrimoine du défunt, pourvu qu'ils ne soient pas strictement personnels, leur sont donc transmis (Loi 6, D. *de in int. rest.*, IV, 1) (Loi 18, § 5, *de minoribus*, D., IV, 4). Il faut assimiler aux héritiers proprement dits les autres successeurs universels qui sont *heredis loco*, tels que le fidéicommissaire,

l'acquéreur d'un *peculium castrense*, l'acheteur ou le cessionnaire d'un droit de succession, le fisc dans le cas d'une confiscation générale, en un mot tous ceux qui recueillent un patrimoine à titre universel (Loi 6, D. IV, 1. — Loi 3, § 9, D. IV, 4).

L'héritier et les personnes assimilées ne pourront demander la restitution que pendant le délai qui restait encore au défaut et ils ne pourraient pas la demander, si, pour un motif quelconque, même purement personnel au défunt, ce dernier s'était trouvé exclu de la protection prétorienne. L'héritier ne peut avoir plus de droits que son auteur.

Le droit à la restitution, n'étant pas strictement attaché à la personne, peut évidemment se céder ; alors le cessionnaire aura tout le droit, ni plus ni moins, que possédait l'auteur de la cession (Loi 24 pr., D., *de min.*, IV, 4). Il en est ainsi dans le cas d'une cession volontaire comme dans celui d'une cession forcée.

Une controverse importante a été soulevée à propos des cautions et des fidéjusseurs. Peuvent-ils demander la restitution du chef du débiteur principal ? Nous avons étudié cette question en parlant de la restitution des mineurs et c'est, en effet, seulement dans cette restitution que la question peut se présenter. Dans le cas de dol ou de violence, les exceptions *doli* ou *metûs* sont considérées comme inhérentes à la cause *rei cohærentes* et appartiennent par conséquent de plein droit aux cautions et autres débiteurs accessoires. Dans le cas d'absence il ne saurait être question de débiteur accessoire, car la

restitution, dans ce cas, n'a lieu que contre des actes de simple omission et non pour des obligations contractées. Enfin, pour l'erreur, les exemples que nous en trouvons dans les textes ne sont pas non plus de nature à admettre l'existence d'une fidéjussion. La question ne peut donc se présenter que dans la restitution des mineurs.

La personne du demandeur étant ainsi déterminée, il va sans dire qu'elle pourra aussi se faire représenter par un mandataire ; mais il faudra un mandat spécial, un mandat général ne suffirait pas.

II. *Contre qui faut-il diriger la demande en restitution ?*— La *restitutio in integrum* peut être demandée contre tous ceux qui ont profité de l'acte préjudiciable dont on poursuit l'annulation. Elle peut l'être également contre leurs héritiers, enfin dans certains cas donnée *in rem*, c'est-à-dire contre les tiers (Paul, sent. I, 7, § 4) (Loi 12, § 1, D., *de min.*, IV, 4). Elle était donnée *in rem* dans le cas de restitution contre une usucapion, car alors le demandeur recouvrait son action réelle (Loi 30, § 1, D., *ex quibus causis*, IV, 6), et, dans le cas de restitution contre une acceptation ou répudiation de succession, parce que ces actes ont créé des rapports avec des personnes diverses et indéterminées (Loi 17, pr. D. IV, 6). Au contraire, la restitution contre un contrat n'est, en principe, donnée que *in personam*, cet acte n'ayant créé des rapports qu'entre des personnes déterminées. Elle sera cependant donnée *in rem*, si le tiers détenteur a connu l'acte fait par le demandeur, ou si la personne qui a traité directement avec celui-ci est insolvable (Loi 13, § 1, D., *de min*,

IV, 4), ou enfin si la perte de la chose lui causait un grave préjudice (Loi 9, pr. D. h. t.— Loi 1, C. II, 29). Sauf le recours en éviction du tiers évincé contre son auteur (Loi 15, D. *de min.*, IV, 4. — Loi 39 pr. *de evictione*, XXI, 2).

La restitution pour cause de violence est toujours *in rem* et participe sous ce rapport de la nature de l'action *quod metûs causâ*.

Que fera-t-on lorsque la personne contre laquelle il faut diriger la demande en restitution sera, elle aussi, dans le cas de pouvoir invoquer la protection du prêteur, en d'autres termes sera elle-même restituable? En principe, rien ne s'oppose à ce que la restitution ait lieu (Loi 46, D. IV, 6) pourvu qu'elle ne cause de préjudice, de perte positive à aucune des deux personnes en présence. S'il en était autrement, il faudrait se référer aux principes de l'équité. Ainsi, dans certains cas, le prêteur prononcera plutôt contre celle des parties qui aura usé de mauvaise foi. Dans d'autres cas, le *statu quo* sera maintenu, plutôt que d'imposer à l'une des deux personnes une restitution onéreuse. Si les causes sont également favorables de part et d'autre, on donnera la préférence à celui qui possède ou à celui qui, ayant possédé l'objet et l'ayant ensuite perdu, ne s'en trouve pas enrichi (Loi 34 pr. D. *de min.*, IV, 4).

L'adversaire d'un mineur pourrait aussi être une personne protégée elle-même contre les suites de sa propre imprudence, par un moyen de droit autre que la restitution, par exemple le sénatusconsulte vel-léen ou macédonien. Le paragraphe 7 de la loi 11, D.

h. t., décide que, dans un tel cas, le droit du mineur à la restitution l'emportera sur celui que le fils de famille trouve dans le sénatusconsulte macédonien.

Le droit à la restitution prime également la protection accordée aux femmes par le sénatus-consulte velléen. Une femme a libéré un débiteur et s'est obligée à sa place envers le créancier mineur, celui-ci pourra recouvrer son action contre son débiteur primitif, mais si ce dernier est devenu insolvable, le mineur pourra actionner la femme, malgré le sénatusconsulte (Loi 12, D. h. t.).

Si le défendeur à la demande en restitution ne peut agir en justice par lui-même, il faudra s'adresser à ses représentants légaux, par exemple au tuteur de l'impubère, à l'administrateur ou au préposé légal de la personne civile. Quant au père du fils de famille ou au maître de l'esclave, on pourra obtenir d'eux par restitution ce dont ils se trouvent enrichis, ou bien, en dehors de ce cas, les actionner à concurrence du pécule de l'esclave ou du fils.

Le défendeur peut, comme le demandeur, être représenté en justice par une autre personne, mais ici il n'est pas besoin de mandat. En droit romain, en effet, toute personne peut librement entreprendre une défense judiciaire, seulement il faudra que le représentant du défendeur fournisse la caution de *rato habendo* et *judicatum solvi*.

III. *Quelle est l'autorité compétente en matière de restitution?* — A l'origine, les seuls magistrats investis du pouvoir de prononcer la restitution étaient le préteur pour Rome et l'Italie et le lieutenant de chaque pro-

vince. Les magistrats municipaux ne pouvaient pas prononcer la restitution et de même quand la question se présentait devant le *judex*, celui-ci ne pouvait pas en connaître et devait renvoyer devant le préteur lui-même.

Plus tard, le nombre de ceux qui purent connaître de la restitution fut étendu, mais elle resta une attribution des hautes magistratures. Elle était accordée par les préteurs, le préfet de la ville, le préfet du prétoire, les lieutenants de province et l'empereur lui-même.

Justinien étendit encore la faculté d'accorder la restitution. Les magistrats supérieurs purent nommer des juges-commissaires chargés d'instruire et de prononcer sur les demandes en restitution (loi 3, C. II. 47).

Si l'acte contre lequel il fallait prononcer la restitution était un jugement, il y avait quelques règles spéciales.

Un magistrat peut accorder la restitution contre un jugement rendu par un magistrat du même rang. Mais il ne le pouvait pas contre les jugements rendus par un magistrat supérieur.

Savigny, tome VII, page 222, prétend qu'il ne peut la prononcer contre ses propres jugements ni contre ceux de son prédécesseur. Nous ne croyons pas que cette opinion puisse être soutenue en présence des termes formels de la loi 16, § 5, IV, 4. Le magistrat, y est-il dit, peut restituer *tam in aliis causis quam contra sententiam suam*.

CHAPITRE III

PROCÉDURE A SUIVRE POUR OBTENIR LA RESTITUTION

Nous avons vu que le caractère spécial de la restitution est de ne pas être soumis à la procédure ordinaire.

Il y a une *cognitio extraordinaria*, c'est-à-dire que le préteur ne renverra pas à un *judex*, il jouera lui-même le rôle du juge. Son but est d'examiner et de décider s'il y a lieu à la restitution; il devra considérer le fait de la lésion, sa gravité, son injustice et en second lieu la cause de restitution invoquée par le demandeur, l'existence réelle de cette cause, son importance et son admissibilité. *Omnes in integrum restitutiones, causa cognita prætore promittantur : scilicet ut justitiam earum causarum examinet, an verce sint, quarum nomine singulis subvenit* (loi 3, D. de in int. rest., IV, 1). Le préteur opérait de diverses manières, soit en refusant l'action, soit en accordant une exception, soit en refusant une exception. et en accordant une *replicatio* suivant les circonstances particulières de l'espèce.

Si la restitution est refusée, la procédure est par là même terminée, sauf le droit d'appel qui fut introduit plus tard.

Si le magistrat accorde la restitution, nous nous trouvons en présence de deux voies différentes.

Quelquefois le magistrat terminait toute l'affaire par son décret. Dans ce cas, il n'accordait pas seulement la restitution en principe, mais il l'exécutait encore lui-même et la mettait en pratique. Il ordonnait au défendeur de rendre la chose qui faisait l'objet du litige, ou il rétablissait lui-même les choses dans leur état antérieur, ou remplaçait d'une manière effective et réelle la personne lésée dans l'intégrité de sa position première (Loi 24, § 4, D. *de min.* IV, 4).

Quelquefois le prêteur se bornait à prononcer sur le droit à la restitution, mais en abandonnant l'exécution, la mise en pratique à un simple juge. Il y avait alors un *judicium* ordinaire et le décret avait pour effet de rendre ce *judicium* possible. Il y avait donc ici deux *litis contestationes*, l'une devant le magistrat, l'autre devant le juge. Le premier de ces procès avait pour effet de rescinder un acte qui, en droit strict, avait force obligatoire, les auteurs modernes l'appellent *judicium rescindens*. L'autre procès avait lieu en vertu et par l'effet de cette rescision, on l'appelait déjà en droit romain *judicium rescissorium* ou *restitutorium*.

Prenons un exemple pour mieux faire ressortir la différence entre ces deux manières de restituer. Un mineur a aliéné une chose et il demande la restitution. Le prêteur peut ordonner à l'acheteur de rendre l'objet ainsi que les fruits ou intérêts, et d'autre part, au mineur lui-même de rendre le prix reçu et les intérêts perçus. C'est le premier moyen indiqué, tout

se fait ici et se termine *cognitione prætoria*. Mais le prêteur pourra aussi se borner à rescinder par son décret l'aliénation faite et accorder au mineur une action *in rem* pour poursuivre l'objet et se le faire rendre. C'est la seconde manière d'arriver à la restitution *rescissa venditione datur iudicium* (Loi 13, § 1, D. IV, 4).

Dans quels cas le magistrat terminait-il toute la restitution par sa *cognitio*, dans quels cas au contraire y joignait-il un *iudicium restitutorium*?

Aucune règle n'est tracée par la loi sur le choix à faire entre les deux procédures. Souvent la nature de la lésion à réparer ou du droit à rétablir, indiquait forcément la première et excluait l'idée d'un *iudicium* venant encore s'ajouter au décret pour réaliser la sentence du prêteur. Par exemple, si une acceptation de succession était rescindée par le magistrat, la personne restituée cessait simplement d'être héritière, elle n'avait pas à ce sujet d'action à intenter contre les intéressés qu'elle ne connaissait souvent pas.

En dehors de ces cas particuliers qui excluaient l'idée d'un *iudicium restitutorium*, le prêteur avait un libre choix entre les deux formes.

Pour les mineurs on employait le plus souvent la voie la plus courte et la plus simple (Loi 24, § 4, D. *de min.*, IV, 4. — Loi 39, § 6, D. *de procur.*, III, 3). Toutefois, la loi 13, § 1, D. IV 4, dit expressément que les deux voies peuvent être suivies. *Et hoc vel cognitione prætoria, vel rescissa alienatione, dato in rem iudicio.*

Dans le cas d'absence, comme il s'agissait souvent de faire revivre une action éteinte par prescription, ou

de faire renaître un droit perdu par non-usage, il était assez naturel de rétablir seulement le droit, sauf à le laisser poursuivre et faire valoir devant le juge. La deuxième voie était presque toujours applicable en cas d'absence. Mais cette seconde procédure n'était pas toujours indispensable pour les absents, quelquefois la simple *cognitio* suffisait et, plus tard, cette marche plus simple fut dans nombre de cas adoptée de préférence. Cela résulte de la loi 2 pr. D. *ex quibus causis*, IV, 6. *Hoc edictum quod ad eos pertinet, qui eo continentur, minus in usu frequentatur : hujus modi enim personis extra ordinem jus dicitur ex senatus consultis et principalibus constitutionibus.* Ce texte signifie que dans les cas prévus par l'édit, le litige est terminé par une simple *cognitio extra ordinem*, c'est-à-dire qu'il n'a plus besoin d'être suivi d'une action et que tout est terminé quand le prêteur a prononcé. Il ne faut pas donner aux expressions de Callistrate un sens trop général, car sans cela elles embrasseraient tous les cas de l'édit sur les absents. Savigny pense avec raison qu'il s'agit sans doute ici d'un des nombreux privilèges juridiques accordés aux soldats, on voulait les rétablir dans leurs droits de la manière la plus prompte et la plus facile et c'est ce qui avait lieu quand le prêteur prononçait sur leurs intérêts *extra ordinem*. Il n'y avait aucun motif juridique ou politique pour étendre la même faveur à d'autres absents tels que les bannis et ceux qui avaient perdu leur liberté.

Avec la disparition de l'ancien *ordo judiciorum* un changement important s'opéra dans cette procédure. Le magistrat cumula les deux fonctions qui autrefois

étaient séparées, une seule personne eut dans ses attributions la *cognitio* et le *judicium restitutorium*. Plus que tout autre cause, celle-ci détermina l'assimilation de l'ancienne restitution à l'action du droit commun. L'autorité compétente pour l'une était la même que pour l'autre : la restitution se terminait nécessairement devant une seule et même personne, quoique l'on pût encore distinguer théoriquement les deux parties séparées autrefois, la rescision et son application pratique.

Le seul cas de nullité de procédure que nous trouvions indiqué est celui où l'adversaire n'avait pas été dûment cité et entendu (Loi 29, § 2, D. IV, 4). Pour les autres cas, nous dirons qu'il y aura nullité toutes les fois qu'une formalité essentielle aura été omise.

CHAPITRE IV

EFFETS DE LA *restitutio in integrum*

La *restitutio in integrum* brise complètement, annule radicalement l'acte protégé par le droit civil mais, contraire à l'équité : elle rétablit d'une manière absolue l'état de choses antérieur, en faisant considérer comme non avenus à l'égard de toutes les parties les actes qui ont eu lieu et les effets qu'ils ont pu légalement produire (loi 24, § 4, *de min.* IV, 4.), *ut unus quisque in integrum jus suum recipiat*.

Ainsi, si le demandeur avait perdu une action, il la retrouvait avec sa nature particulière et ses avantages spéciaux ; l'état antérieur était rétabli dans toute son intégrité. Ce rétablissement n'offre aucune difficulté lorsque la lésion n'atteint qu'une seule des parties contractantes. Mais les changements que subit l'état de droit ne sont pas toujours aussi simples, ils peuvent avoir donné naissance à des obligations réciproques.

Examinons quelques cas de restitution.

Dans le cas d'emprunt, si le mineur a dissipé la somme, la restitution le dispense de rien rendre. S'il a prêté cette somme à un débiteur insolvable, il sera libéré par la restitution vis-à-vis de son créancier en lui cédant son action contre son débiteur.

Dans le cas de vente, celui qui a joui de l'immeuble devra rendre compte des fruits qu'il a perçus. Celui qui restitue le prix devra y joindre les intérêts. Ces redevances accessoires se compenseront jusqu'à due concurrence. Il faudrait aussi tenir compte des améliorations et dépenses utiles faite par l'acheteur (loi 39, § 1. D, IV, 4).

Il faut appliquer à la dation en paiement les mêmes règles qu'à la vente (loi 40, § 1, D, h. t.)

La restitution contre une acceptilation rendra au créancier son action contre le débiteur principal et contre les cautions : elle fera revivre les gages qui lui avaient été constitués (loi 27, § 2, D. h. t.).

La restitution contre une transaction fait revivre pour toutes les parties les prétentions auxquelles elles avaient renoncé (lois 1 et 2, C. II, 32).

La restitution contre une usucapion fait rendre à la partie lésée la chose qu'elle avait perdue avec tous les fruits produits dans l'intervalle (loi 28, § 6, D IV. 6).

Dans le cas d'une renonciation à une succession, la restitution ne constituera pas la personne qui l'obtient véritablement héritière : car la règle *semel heres semper heres* sera toujours appliquée ; mais elle aura, à titre d'actions utiles, toutes les actions qu'elle aurait eues comme héritière, c'est-à-dire que la

restitution crée un droit de succession fictif (loi 7, § 10, *de min.*, D. IV. 4). Les actes qui auront été faits dans l'intervalle par des personnes ayant qualité à cet effet, par exemple les héritiers, les curateurs, etc., seront maintenus.

La restitution contre l'acceptation d'une succession est régie par les mêmes principes. Celui que l'on restitue est et demeure héritier; seulement en vertu d'une fiction, on le traite comme s'il n'était pas héritier (loi 21, § 5, *quod metus* D. IV, 2) *abstinendi potestas ei, tribuitur*. Il devra rendre à celui qui est appelé à la succession tous les biens de la succession qu'il a recueillis et tous ceux qu'il est coupable de n'avoir pas recueillis ou d'avoir laissé périr (loi 7, § 5, D. IV, 4). Si, avant la restitution, il a acquitté des legs ou des dettes de la succession, il ne doit aucune indemnité.

Une question très importante est celle de savoir si la restitution est *in rem* ou *in personam*.

Paul (sent. I, 7, § 4), dit : *Integri restitutio aut in rem competit aut in personam*. La restitution peut donc produire ces deux effets. Cette question se rattache directement à la détermination de la personne obligée en matière de restitution, et cette détermination varie avec la nature des rapports de droit auxquels peut s'appliquer la restitution. Prenons des exemples. La restitution peut s'exercer contre une usucapion, c'est-à-dire contre un changement apporté à la propriété sans le fait du propriétaire, et cette restitution peut avoir pour motif la minorité ou l'absence. Inutile de dire qu'elle agit ici *in rem*, c'est-à-dire contre tout possesseur ; car elle a pour résultat de rendre

à l'ancien propriétaire l'action de la restitution.

De même la restitution contre l'acceptation ou la répudiation d'une succession agit toujours *in rem*, car elle doit atteindre des personnes diverses et indéterminées. Nous voyons loi 17, pr. D. 1V,6 : *Julianus libro quarto scribit, non solum adversus possessorem hereditatis succurrendum militi, verum adversus eos quoque, qui a possessore emerunt*. D'après ce texte, on le voit, la restitution peut atteindre non seulement le possesseur de l'hérédité, mais encore les tiers qui auraient acheté des objets compris dans l'hérédité. Il n'en est pas de même de la restitution contre un contrat. Elle ne s'exerce que contre celui avec qui la partie lésée a contracté, elle n'atteint les tiers que par exception.

Ainsi, par exemple, une personne est restituée contre une vente désavantageuse ; elle ne pourra réclamer sa chose que de l'acquéreur et non du tiers possesseur auquel l'acquéreur aurait vendu. Mais, par exception, et pour que l'effet de la restitution ne soit pas paralysé par la circonstance accidentelle de l'aliénation qui a pu être consentie par le premier acheteur ; si le premier acheteur est insolvable, le tiers possesseur pourra voir son acquisition résolue (loi 13, § 1, IV, 4).

Il est, ce semble, inutile de distinguer si la restitution est donnée *in rem* ou *in personam*, car les effets seront analogues dans les deux cas. Toutefois, il y a une différence relativement à l'ordre dans lequel seront actionnés les contractants et les tiers. Lorsque la restitution est *in personam*, le vendeur ne pourra pas indifféremment, en prenant comme exemple l'espèce

précédente, attaquer le sous-acquéreur avant l'acheteur. C'est contre ce dernier que la restitution est donnée tout d'abord ; ce n'est que si l'effet ne peut être obtenu en agissant contre l'acheteur seul que le tiers acquéreur pourra être attaqué.

CHAPITRE V

COMMENT SE PERD LE DROIT A LA RESTITUTION

Le droit à la restitution est soumis à deux causes spéciales d'extinction : le désistement et la prescription.

1° *Désistement*

Celui qui a droit à *l'in integrum restitutio* et qui a déjà fait valoir ce droit, peut y renoncer, pourvu qu'il ne soit plus, lors de cette renonciation, dans la position particulière qui rendait admissible sa demande de restitution. Un mineur de 25 ans, par exemple, peut, quand il est devenu majeur, renoncer au droit qu'il avait de demander *l'in integrum restitutio* contre un acte fait pendant sa minorité ; mais cette renonciation faite, avant qu'il eût atteint l'âge de 25 ans, ne pourrait évidemment avoir aucun effet. De même, serait non avenue une renonciation à une restitution pour cause de violence faite sous l'empire de la violence qui motive la restitution, ici en effet la renonciation est infectée du même vice que l'acte.

Celui qui a réclamé déjà son droit à la restitution peut y renoncer par une déclaration de volonté

expresse : mais une simple interruption de poursuite ne suffirait pas pour produire ce résultat, il faut que le titulaire renonce entièrement à son droit. *Destitisse autem is videtur, non qui distulit, sed qui liti renunciavit in totum* (loi 21, D. IV, 4).

Mais cette renonciation résulterait parfaitement d'une *comprobatio* ou *ratibabitio* donnée postérieurement à l'acte contre lequel s'exerce la restitution.

On pourrait considérer comme une renonciation un acte qui serait en contradiction avec le but et le résultat de la restitution. La loi 30, D. IV, 4 en donne un exemple. Cette loi suppose qu'un fils a laissé passer le délai d'une *bonorum possessio contra tabulas*. Il demande à être restitué contre cette négligence, puis, devenu majeur, il réclame le payement d'un legs qui lui est fait dans le testament de son père. En invoquant ainsi ce testament, il prouve évidemment son intention de ne plus demander la *bonorum possessio contra tabulas*.

2^o Prescription

La prescription de la restitution ressemble beaucoup plus à une péremption de procédure qu'à une prescription d'action ; elle n'est donc pas soumise aux mêmes règles que la prescription des actions. Il y a une différence radicale. La maxime *quæ temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum* ne s'applique pas en matière de restitution. La prescription s'appliquera aussi bien quand la restitution sert de moyen d'attaque que quand elle sert de moyen de défense

pour repousser une action. Si celui qui a droit à la restitution ne l'a pas demandée dans le délai de quatre ans, quand bien même l'adversaire n'aurait pas intenté d'action, il ne pourra plus l'exercer, et, à l'appui de cette assertion, nous pouvons citer le cas suivant.

Un propriétaire est dépouillé de sa chose par une usucapion accomplie pendant son absence, puis, après son retour, il est rentré en possession d'une façon *accidentelle*. Pour se défendre, il n'a besoin que d'une exception et non pas d'une action. Cependant il ne pourra user de cette exception que s'il est encore dans les délais d'un an ou de 4 ans sous Justinien (loi 9, § 4, D, XII, 2).

Nous allons étudier quelles sont les conditions de la prescription de la restitution. Et d'abord à partir de quel moment court le délai de la prescription ? Le point de départ de cette prescription est subordonné à la nature du motif de la restitution ; cependant un principe commun domine toute la matière. La prescription commencera à courir à partir du moment où cesse l'état particulier qui exige le secours de la *restitutio in integrum*.

Appliquons ce principe.

La restitution pour cause de minorité se prescrit à partir de la 25^{me} année accomplie (loi 7, pr. C. II, 53) ; si le mineur est déclaré majeur auparavant, à partir de cette dernière époque. Mais le mineur peut aussi demander la restitution avant sa majorité et ainsi s'explique comment il peut se faire restituer contre une première restitution prononcée sur une demande prématurée.

La restitution pour cause d'absence se prescrit à partir du jour où cesse l'obstacle qui empêchait l'exercice du droit (loi 1, § 1, D. IV, 6), c'est-à-dire à partir du retour de l'absent. Il peut y avoir difficulté si l'absence a été interrompue et s'est renouvelée à plusieurs reprises. La loi 28, § 3, D. IV, 6 décide que si une personne a été à plusieurs reprises absente pour le service de la République, le délai de la restitution ne commencera à courir qu'à partir du dernier retour : c'est du moins l'opinion de Labéon. Le texte ajoute : *sed si omnes quidem absentiae annum colligant singula minus anno: utrum annum ei datus ad restitutionem an vero tantum temporis, quantum novissima ejus absentia occupavit, videndum et puto, annum dandum.*

Cujas et Savigny interprètent les mots *absentia* par *intervalla absentiarum*. La durée des diverses absences, au point de vue auquel se place le texte, est indifférente. Ce qui est important, c'est de savoir si les diverses périodes de présence, en supposant qu'elles atteignent le total d'une année, doivent être considérées comme ayant épuisé le délai de la prescription. Il ne peut donc être question que des périodes de présence et non des périodes d'absence. Ceci admis, comment calculera-t-on le délai de la prescription ? On peut additionner tous les séjours et regarder la prescription comme accomplie dès que leur réunion aura donné un temps égal au délai fixé ou bien au contraire ne faire courir le délai qu'à partir de la fin de la dernière absence. Cette seconde méthode est préférée par Ulpien.

La restitution pour cause de violence commencera

à se prescrire lorsque la partie lésée a recouvré la pleine liberté de ses actes. Il y a une différence avec l'action *quod metus causá*, qui se prescrit par un an lorsqu'on agit au quadruple et qui est au contraire perpétuelle quand on agit au simple (loi 14, §§ 1 et 2, D IV. 2).

La restitution pour cause de fraude commence à se prescrire du moment où cesse l'erreur entretenue dans l'esprit de la partie lésée par la mauvaise foi de son adversaire. Mais pour la fraude une difficulté se présente : car il est très difficile d'apprécier quand cesse l'erreur. Quel sera le point de départ de la prescription ? Nous dirons avec Savigny que la prescription ne peut courir qu'à partir du moment où la partie lésée a eu connaissance de la lésion.

Ce principe, qui n'est pas exact pour les autres causes de restitution, s'appliquera à la fraude et à l'erreur et cette solution est parfaitement conforme aux principes que nous posons au début. La prescription ne peut commencer à courir qu'à partir du moment où a cessé l'état anormal qui motivait la restitution. Or dans le cas de fraude et d'erreur, l'état anormal qui motive la restitution est précisément la connaissance imparfaite que la partie lésée a du véritable état des choses. Cet état ne cesse que lorsque la partie lésée a connaissance de la lésion.

L'action *doli* se prescrit par deux ans qui courent du jour où le dol a été commis tandis que la restitution se prescrit par quatre ans à partir de la découverte de la fraude. A côté de l'action de dol qui se prescrit par deux ans, il y a aussi l'action *in factum*,

qui est perpétuelle. Mais elle est moins avantageuse que la restitution, car elle ne permet d'agir contre celui qui a commis le dol que jusqu'à concurrence de son enrichissement. Cette restriction n'existe pas dans la restitution.

Une seconde condition de la prescription est qu'elle soit ininterrompue.

Il y a deux causes d'interruption.

1° Il y a interruption lorsque l'état anormal dont la cessation marque le commencement de la prescription se reproduit de nouveau avant que la prescription soit accomplie. Nous avons examiné précédemment, en étudiant la loi 28, § 3, D. IV, 6, quelle influence peuvent avoir, au point de vue de la prescription, la cessation et le rétablissement successifs de l'état anormal, de l'absence, par exemple.

2° L'interruption peut résulter aussi de l'usage que la partie lésée a fait de son droit à la restitution. Il y a ici une particularité remarquable. Justinien exige que le procès soit, non seulement commencé, mais fini dans le délai de quatre ans, contrairement au principe que la *litis contestatio* rend l'instance perpétuelle *ut et hic pro utili anno memorata continuatio temporis observetur ad interponendam contestationem, finiendamque litem* (loi 7, pr. C, II, 53). La justification d'une pareille disposition n'a pas laissé que d'embarrasser les interprètes, et Doneau, à propos d'une loi de Constantin, établissant pour l'action de dol la même règle que celle que nous venons de voir pour la restitution et qui avait probablement servi de modèle à Justinien, en donnait

la raison suivante, *quæ omnia partim ob gravitatem hujus judicii constituta sunt partim quod biennio*.

Ce ne sont pas là des raisons sérieuses et la loi 7 pr. ne peut s'expliquer que si on admet avec Savigny qu'il y a plutôt péremption que prescription proprement dite de la restitution.

Occupons-nous maintenant des délais de la prescription.

Ce délai a varié suivant les époques. Avant Constantin, il était d'une année utile tant pour les majeurs que pour les mineurs (loi 19, *de min.*, D. IV, 4) pour les mineurs, (loi 1 § 1, loi 28, § 3, D. IV, 6) pour les majeurs.

Constantin introduisit des changements très importants par rapport aux mineurs. Justinien généralisa la législation de Constantin et la simplifia. Il fit disparaître les différences entre les divers délais et les diverses causes de restitution et fixa pour tout l'empire et pour toutes les causes de restitution un *quadriennium continuum*, c'est-à-dire un délai fixe et uniforme de 4 années comptées d'une manière continue à dater du même jour où commençait à courir autrefois l'année utile. Cette réforme importante se trouve rapportée à la loi 7, pr. C. II, 53.

Nous avons distingué dans certains cas de restitution deux phases distinctes de la procédure que nous avons nommée le *judicium rescindens* et le *judicium rescissorium*. Il est évident que le délai de quatre ans ne peut concerner que le *judicium rescindens* qui prononce la restitution du droit perdu, tandis que le *judicium restitutorium* peut être de nature très diverse

et sujet à des prescriptions différentes. Ainsi, d'après la loi 50, D. IV, 4, une action éteinte par novation renaîtra grâce à la restitution avec le délai restant encore à courir lors de la novation. Une décision analogue se trouve à la loi 26, §§ 7 et 8, D. IV, 6. Il ne peut donc être question ici d'un délai fixe quelconque.

Les héritiers proprement dits et toutes les autres personnes qui recueillent le droit à la restitution, tels que les fidéicommissaires, les cessionnaires ou les acquéreurs d'un droit de succession, recueillent les droits de leur auteur ni plus ni moins ; ils jouissent donc du délai ou de la portion de délai qui restait encore à courir lors de la transmission de ces droits.

Si l'héritier est lui-même dans le cas de pouvoir invoquer une cause de restitution nouvelle et indépendante de celle de son auteur, il est clair qu'au droit dont il hérite viendra alors encore se joindre son droit personnel. Ainsi, la portion de délai qui reste à courir ne sera comptée à un mineur que du jour de sa majorité (loi 19, D., IV, 4).

La prescription accomplie est-elle irréfragable ? Peut-on, au contraire, la faire rescinder ? Pour que la question puisse naître, il faut supposer le concours de plusieurs causes de restitution militant en faveur d'une même personne. Lorsque plusieurs motifs de restitution existent à la fois pour une seule et même personne, peut-on demander, contre la prescription d'une restitution, une restitution nouvelle ?

On a soutenu que cette nouvelle restitution ne

pourrait être accordée ; car, a-t-on dit, on rendrait le délai de la prescription indéfini, et la loi 20, *pr.*, D., IV, 4, s'y oppose formellement.

Nous croyons, néanmoins, que l'effet de la prescription peut être anéanti, grâce à une seconde restitution.

Prenons le cas le plus important et le plus simple. Celui qui avait droit à une restitution pour une cause quelconque, absence, minorité, se laisse tromper par son adversaire et laisse prescrire sa restitution : sera-t-il restituable pour cause de fraude contre cette restitution ? Oui, car la partie lésée aura évidemment l'action de dol contre l'auteur de la fraude. Si elle peut exercer cette action, elle aura, à plus forte raison, la restitution ; car l'action de dol est infamante, et, comme elle donnera le même résultat que la restitution, en vertu des principes généraux, celle-ci devra être préférée. L'effet de cette restitution donnée pour cause de fraude sera de permettre à la partie lésée de profiter de la restitution pour cause d'absence qu'elle avait perdue par prescription.

Prenons les cas où la minorité est le dernier motif qu'on invoque. Ces cas ne présentent aucune difficulté. Un mineur absent laisse usucaper sa chose, puis la restitution pour cause d'absence s'accomplit ; il faut supposer qu'il est encore mineur au moment de l'accomplissement de la prescription pour cause d'absence. Il peut donc encore demander la restitution pour cause de minorité contre l'usucapion, et comme cette restitution pour cause de minorité se prescrit par quatre ans à partir seulement de la

majorité, il en résulte qu'il peut être restitué jusqu'à vingt-neuf ans.

Ici, il n'y a pas, à proprement parler, restitution contre la prescription de la restitution pour cause d'absence ; on se contente, en effet, de faire valoir la restitution pour cause de minorité.

Passons au cas inverse, celui où la minorité n'est pas le dernier motif de restitution invoqué. Un mineur absent fait un acte qui lui porte préjudice, puis, pendant son absence, il devient majeur. A l'âge de trente ans, il revient à son domicile, la restitution, pour cause de minorité, est prescrite depuis un an, mais pourra-t-il se faire restituer contre cette prescription en invoquant son absence ? Ulpien décide négativement dans la loi 20, *pr.*, D. IV, 4 ; il reproduit une décision de Papinien. *Exuli reverso non debere prorogari tempus in integrum restitutionis statutum quia abfuit : Cum potuerit adire prætorem per procuratorem.* L'absence du mineur ne pourra lui permettre d'obtenir une prolongation de délai pour exercer la restitution pour cause de minorité, et la raison donnée par Ulpien, c'est que l'absence n'empêchait pas le mineur d'agir en restitution pendant son absence, puisqu'il pouvait agir par procureur.

Cette solution est contraire à celle de la loi 15, § 6, XLIII, 24, qui permet à un mineur, absent pour le service de la République et devenu majeur, de se servir d'un interdit pendant un an, à dater de son retour, bien que l'interdit dont il prétend user soit annuel et, par conséquent, prescrit.

Cette différence tiendrait, suivant Savigny :

1^o A un motif de forme. Le texte de l'édit ne donne la restitution pour cause d'absence que si une action a été perdue, mais nullement dans le cas où une restitution s'est trouvée prescrite par suite de l'absence du titulaire. Mais s'il est vrai que la restitution ne soit pas comprise dans le texte de l'édit, parce que le texte ne parle que des actions, comment se fait-il que la loi 15, § 6, accorde la restitution contre la prescription de l'interdit que l'on n'a jamais compris sous la dénomination d'action ?

2^o A un motif de fonds : l'absence permettrait à celui qui avait droit à une restitution d'exercer son droit sans trop de difficulté, car la procédure se résu-
mait en une *cognitio* prétorienne, tandis que pour l'interdit il fallait être présent pour remplir les nombreuses formalités de la procédure ordinaire.

Quoiqu'il en soit, la décision de la loi 20, pr. D., IV, 4, est certaine ; mais l'examen de ces diverses hypothèses nous a fait constater qu'il n'y avait nullement à craindre une extension indéfinie de la durée de la restitution, et que le texte, que l'on prétend contraire à la doctrine du cumul de plusieurs restitutions en faveur de la même personne, est une disposition toute particulière qui fait exception au principe général, tel qu'il résulte de la loi 15, § 6, D., XLIII, 24.

DROIT FRANÇAIS

DES RÈGLES CONCERNANT LE BUDGET DE L'ÉTAT

L'article 5 du décret du 31 mars 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, définit le budget : « L'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles. » Le budget est donc un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée, c'est un tableau comparatif et évaluatif des recettes à réaliser et des dépenses à effectuer.

Le mot budget dérive, en premier lieu, du latin et du vieux français, puis de la langue anglaise, où il a puisé sa signification actuelle. Dans la vieille France, et surtout en Normandie, on appelait bouge ou bougette une valise ou sac de cuir (du latin *bulga*, qui signifiait une poche, un sac, une bourse). On donna ce

nom en Angleterre en l'altérant un peu au sac de cuir dans lequel on avait coutume d'apporter au parlement les pièces portant exposé de l'état des recettes et des dépenses publiques. Du contenant, le nom passa au contenu et l'exposé des recettes et des dépenses publiques devint ainsi le budget de l'Etat. Le mot budget, avec sa nouvelle signification, n'a passé de la langue constitutionnelle de la Grande-Bretagne dans la nôtre que par les arrêtés des consuls du 4 thermidor an X, et du 17 germinal an XI, relatifs aux dépenses des communes. Il apparaît enfin pour la première fois dans la loi générale relative aux finances de l'Etat, en date du 24 avril 1806, pour remplacer la dénomination antérieure d'aperçu des recettes et des dépenses.

Tout le système parlementaire a pour principale garantie le droit qu'a la nation de refuser ou d'accorder les impôts : « Il n'y a ni roi, ni seigneur en « terre, dit Philippe de Commines dans ses mémoires, « qui ait pouvoir outre son domaine de mettre un « denier sur ses sujets sans octroi et consentement « de ceux qui doivent payer, sinon par tyrannie et « violence. ». Il est remarquable que l'opinion rapportée par le chroniqueur ait régné en France à toutes les époques et que le droit de voter les impositions ait été exercé d'une manière presque continue depuis l'établissement de la royauté jusqu'au règne de Louis XIV par les représentants plus ou moins réguliers de la nation.

Aujourd'hui cette faculté de voter l'impôt est universellement reconnue aux contribuables, et c'est

pour éclairer leurs représentants qu'on établit ces états si détaillés et si précis des recettes et des dépenses dont l'ensemble forme le budget. Dans les pays où le régime parlementaire n'existe pas, où les contribuables ne votent pas l'impôt, il ne peut pas exister de budget et, par une conséquence naturelle, il n'y a pas de bonnes finances ni de crédit solide.

Le budget est donc d'une très grande importance pour la richesse et la prospérité d'un pays. Son étude soulève les plus intéressantes et les plus délicates questions : questions politiques, administratives, financières. Nous allons, aussi rapidement que possible, donner un aperçu de ce qu'était le budget autrefois et ce qu'il est aujourd'hui, en indiquant les progrès qu'il a faits et ceux qu'il a encore à faire.

CHARITRE I

NOTIONS HISTORIQUES SUR LE BUDGET

Sous l'ancienne monarchie on ne trouve rien qui puisse, à proprement parler, correspondre à notre budget moderne : mais à toute époque on a cherché à se rendre compte des recettes et des dépenses. Ces efforts se sont manifestés sous différentes formes : nous trouvons notamment les états de prévoyance et les états au vrai.

Dans les temps féodaux, le roi vivait de ses revenus qui se composaient du produit des domaines royaux et de certaines redevances ; il ne percevait aucun impôt et il devait acquitter avec ses ressources les dépenses publiques qui se confondaient avec celles de la maison royale. A la tête de l'administration financière se trouvaient le bouteiller et le grand chambrier de France ; au-dessous d'eux, on trouvait les prévôts jusqu'à la fin du XII^e siècle, et, depuis, les baillis et les sénéchaux.

L'administration était toute domestique et les agents du domaine de la couronne ressemblaient aux intendants d'un grand propriétaire, ayant mission de

gérer ses biens, de percevoir ses fermages et revenus de toute sorte. Les documents sur cette époque sont très rares, tout était réglé par l'usage, mais on doit croire que la plupart des règles qui furent édictées dans la suite par les ordonnances étaient appliquées auparavant.

Chaque prévôt acquittait lui-même sur sa recette les dépenses de sa prévôté, il n'envoyait au roi que le surplus de la recette. Cet ancien usage fut également suivi par les baillis, qui cumulaient toutes les fonctions administratives. Ils étaient à la fois ordonnateurs, receveurs, payeurs, juges du contentieux.

Les baillis et les prévôts devaient soumettre leurs comptes au conseil du roi, ou du moins à une commission composée des membres de ce conseil, telle fut l'origine de la chambre des comptes, qui resta longtemps confondue soit avec le conseil du roi, soit avec le Parlement. Trois fois par an, à la Toussaint, à la Chandeleur et à l'Ascension, les baillis faisaient parvenir au trésor l'excédent de leurs recettes sur leurs dépenses. Il y avait à ce trésor une sorte de caissier central qui, sous saint Louis, était Jean Sarrasin, un des chambellans du roi. Il tenait son compte par doit et avoir : tous les paiements qu'il faisait, il les portait à son crédit, et il portait à son débit toutes les sommes qu'il recevait. Ce n'était pas seulement saint Louis qui avait une comptabilité en assez bon ordre, celle du comte de Toulouse, Alphonse de Poitiers, était célèbre. Ce fut saint Louis qui le premier, à Paris du moins, divisa les attributions judiciaires et financières. Il laissa l'exercice de la justice au prévôt

du Châtelet, et créa un receveur pour toute l'administration des finances de Paris.

Philippe-le-Bel confia la direction financière supérieure à un surintendant assisté de trésoriers et l'enleva aux grands officiers de la couronne, dont l'un, le grand bouteiller, devint président de la chambre des comptes, tandis que le grand chambrier ne conservait que quelques attributions spéciales et secondaires.

En 1314, il fut arrêté qu'il serait établi deux budgets : l'un pour les dépenses ordinaires, l'autre pour les dépenses extraordinaires.

Le budget de la France se montait en recettes à 17 millions 173.000 livres et en dépenses à 15 millions 900.000 livres.

Comme on le voit, il y avait excédent de recettes, du moins sur le papier. La distinction entre le trésor privé de la couronne et le trésor public commença aussi, ce semble, dans les premières années du 14^me siècle. Sous Philippe-le-Long, l'hôtel du roi avait déjà un budget particulier, il en était de même de celui de la reine et de celui des princes (ordonnances de 1318, art. 3, et de 1322).

Quelque temps après, Philippe de Valois ordonna que le budget de toutes les dépenses, mêmes de celles qui devaient être acquittées dans les baillages et dans les prévôtés, fût dressé à Paris. Le clerc de la chambre des comptes devait rapporter au roi par écrit, bien, loyalement et diligemment le chiffre annuel de son revenu. Les fonctions de trésoriers et celles de conseillers avaient été longtemps confon-

dues, Philippe-le-Long les déclara incompatibles. Par cette déclaration les comptables furent séparés de ceux qui devaient les surveiller et les juger. La chambre reçut l'ordre de revoir, non-seulement les comptes des années courantes, mais les comptes passés : « en quoi, dit l'ordonnance, nous soutenons « moult de dommages. » (ordonnance du 17 avril 1320). Les trésoriers furent obligés de compter deux fois par an : « de ne faire nuls tour de compte par « lettres, ni par cédules, fors que par la cédule des « gens de comptes » de n'acquitter de dépenses que sur des lettres du roi ou avec l'autorisation du premier trésorier, de ne payer les gages d'un office ou d'une commission que sur les pièces constatant que la commission ou l'office avaient été remplis. Quant aux comptables inférieurs, ils reçurent l'ordre d'envoyer directement au trésor de Paris le produit de leurs recettes (ordonnance du 27 mai 1320, art. 8).

De ce que nous venons de voir, il ressort que sous la féodalité il y avait plutôt un contrôle postérieur aux dépenses et aux recettes, qu'un état préventif et minutieux des unes et des autres : Il y avait des règlements de compte plutôt que des budgets. Les finances royales avaient à cette époque un caractère seigneurial et domestique : en temps ordinaire, les ressources du roi lui permettaient de mettre de côté des sommes considérables qui parfois furent du cinquième et même du quart de la recette totale. Mais ces excédents considérables ne suffisaient cependant pas pour que le roi pût, en temps de paix, faire des économies suffisantes pour parer aux dé-

penses qu'entraînaient à cette époque les grandes expéditions. Sauf le cas de guerre, la monarchie féodale ne manquait ni de prévoyance ni d'ordre.

La comptabilité et le contrôle financier étaient placés, ainsi que nous l'avons vu, sous une juridiction indépendante et souveraine dont on ne sait pas au juste l'origine, qu'on voit fonctionner au XIII^me siècle comme une institution déjà ancienne, mais dont le nom de chambre des comptes *camera compotorum* n'apparaît pour la première fois que dans un mandement royal de 1309.

Nous avons vu que les baillis et les sénéchaux cumulaient toutes les charges de l'administration ; pour améliorer les divers services, on sépara la comptabilité de l'administration proprement dite ; les baillis et prévôts restèrent chargés de l'administration et de la juridiction ; pour la comptabilité, on créa des receveurs. Philippe de Valois et Jean firent de nombreux règlements pour tous les agents financiers. On les obligea de jurer qu'ils ne prendront de gages de personne, qu'ils ne feront jamais valoir l'argent du roi, ni même le leur propre (ordonnance de 1331). Tout fait de commerce leur est interdit. On supprima les indemnités qu'ils pouvaient recevoir en dehors de leurs gages (ordonnance de février 1334.) On exigea qu'ils fournissent un cautionnement pour la valeur d'une année du produit de leurs recettes (ordonnances du 28 janvier et du 4 mars 1348.) On essaya de prévenir la complicité de la chambre des comptes en lui enlevant le pouvoir qu'elle s'était attribué de nommer elle-même les agents comptables (14 juillet

1349). « Chancelier et vous, gens de nos comptes,
« nous vous défendons cette fois pour toutes, qu'en
« nos recettes vous ne fassiez ou ne mettiez doréna-
« vant aucun receveurs, car quand ils sont faits par
« vous, gens de nos comptes, ils ne comptent point,
« mais s'aident de nos deniers et en deviennent
« riches, et achètent terres et font grands maisonne-
« ments et autre choses et si en aient ceux qui les
« y mettent. »

Le vœu général était d'échapper au désordre, mais les malheurs du temps empêchèrent de le réaliser. En 1350, 1351, 1355, 1357 et 1358 le trésor suspendit la plupart de ses paiements, chaque fois pendant plusieurs mois. On ne justifiait pas ces sortes de banqueroutes d'autant plus fréquentes qu'on n'avait alors aucune ressources prêtes pour les circonstances extraordinaires. De plus, le système des affectations spéciales augmentait encore le désordre de la comptabilité et des budgets et donnait lieu à de fréquents virements qui favorisaient les détournements. Le budget des dépenses préparé par les directeurs de chaque service ne pouvait être arrêté que par le mandement du roi donné en présence du grand conseil, signé par un des quatre secrétaires et expédié par le premier trésorier (ordonnance du 1^{er} mars 1389.) Le mandement du roi était obligatoire pour toute somme payée par les caisses provinciales. Charles VI ne laissa subsister que très peu d'assigations sur les caisses provinciales et en régla les formes avec soin.

En dehors des commissaires enquêteurs qui

faisaient des inspections extraordinaires, Charles V avait créé trois trésoriers, dont l'un devait demeurer à Paris et les deux autres visiter les provinces. Charles VI leur donna le pouvoir de vérifier les états de recette et de dépense de tous les comptables avant même l'époque où les comptes devaient être rendus (ordonnance de 1389). La chambre des comptes reçut aussi une nouvelle organisation, on distingua les conseillers-maîtres, les conseillers-correcteurs et les auditeurs.

Le trésorier privé du roi ne rendait ses comptes qu'en gros : en 1390, il lui fut enjoint de le faire dans un détail complet. En 1401, il dut apporter des états signés de la main du roi ou scellés de son sceau secret. En 1408, le premier valet de chambre de Charles VI, faisant les fonctions de trésorier privé, dut prêter serment de ne porter sur ses états de recettes que les sommes réellement reçues et sur ses états de dépenses que les sommes payées argent comptant.

La souveraineté de la chambre des comptes fut contestée par le Parlement, qui voulait juger ses appels. Des lettres de 1407 décidèrent que le roi seul pourrait casser les jugements ou les arrêts de la chambre des comptes. Le roi renvoyait d'ordinaire les pourvois au tribunal des conseillers-maîtres, qu'il faisait assister en cette circonstance de plusieurs membres du Parlement et du conseil. La chambre des comptes s'efforça d'obtenir les mêmes privilèges que le parlement. Elle obtint de Charles VI le droit qui lui avait été refusé par le roi Jean de choisir elle-même les officiers de finances. En 1401, elle obtint de nommer

elle-même les vicomtes (prévôts) et les receveurs, et en 1408, elle put à son gré les changer de résidence au bout de 3 ans.

Les pouvoirs de plus en plus étendus de la chambre des comptes furent réglés par l'ordonnance de 1408 et par la grande ordonnance de réforme de 1413.

La fin du règne de Charles VI fut marquée par de graves perturbations financières. Le pouvoir de faire les budgets fut attribué au dauphin en 1414 et rendu aux différents chefs de service en 1416.

Au mois de février 1418, la chambre des comptes fut révoquée par Isabelle de Bavière qui en créa une nouvelle à Troyes. Charles VI la réintégra au mois de juillet suivant et elle fut installée plus tard à Poitiers par Charles VII. Henri V d'Angleterre créa à Caen une chambre des comptes qui se réunit aux membres de la chambre des comptes de Paris qui ne suivirent pas Charles VII.

Charles VII, après avoir reconstitué matériellement la France, réforma les finances par les grandes ordonnances de 1443 et de 1454. Jacques Cœur, auquel ces ordonnances sont attribuées, avait eu le projet de dresser des statistiques pour connaître les ressources réelles du royaume : mais ce projet ne put recevoir aucune exécution.

La séparation des revenus domaniaux et des revenus extraordinaires fut consacrée par l'art 1 de l'ordonnance de 1443. La recette des premiers appartenait à un des trésoriers, qui prit le nom de changeur du trésor ; la recette des seconds au receveur général, et par une conséquence du système des

assigations, comme ils réglaient chacun une partie des recettes, ils réglèrent aussi une partie des dépenses. Tous les comptables, même les mattres de la chambre aux deniers, l'argentier du roi, le grand écuyer qui s'étaient tenus en dehors des règles communes, furent astreints à présenter leurs comptes dans les délais fixés et en personne, sauf autorisation spéciale de les présenter par procureur. Charles VII se réserva cependant une somme de 3,600 livres qui fut consacrée à ses dépenses extraordinaires. Le garde de ses coffres ne fut pas obligé de rendre compte de cette somme en détail (art. 16, ordonnance du 23 sept. 1443).

On prescrivit la tenue uniforme des livres des comptables. Charles VII voulait : « qu'il y ait à cet effet « au milieu de ladite chambre, un exemplaire de la « grandeur et du volume tant en écriture comme en « espace, tel qu'il semblerait être de faire. » (ordonnance du 23 décembre 1454, art. 42).

Malgré tout la rentrée des revenus était très irrégulière et chaque année il y avait un déficit, quand l'arriéré était trop considérable on faisait une enquête et on en remettait les conclusions au roi. On créa même un procureur général qui fut chargé de réquerir l'adoption des mesures nécessaires à une bonne administration, de faire exécuter les ordonnances par les membres de la chambre des comptes et de surveiller leurs rapports avec les comptables. Au XV^m siècle on enleva à la chambre des comptes la connaissance du contentieux administratif en appel, pour la donner exclusivement à la cour des aides. On leur

laissa néanmoins la juridication sur les comptables.

Pendant le règne de Louis XI et tout le cours du XVI^{me} siècle les offices de finances passèrent par les mêmes révolutions que ceux de justice. Les titulaires de ces offices devinrent inamovibles en 1467. Les charges de comptables ou de conseillers des cours supérieures de finances n'échappèrent pas à la vénalité, leur multiplication servit de ressources fiscales. Henri II créa même des charges alternatives, mais elles furent supprimées en 1559. Henri III en créa d'autres alternatives et même triennales, mais qui n'eurent pas plus de durée.

L'organisation de la comptabilité centrale fut modifiée par François I^{er}. Nous avons vu qu'il y avait le changeur du trésor qui centralisait les revenus domaniaux et le receveur général qui centralisait les revenus des impositions. François I^{er} créa une troisième fonction qui fut celle de trésorier de l'épargne, chargé de centraliser la recette des parties casuelles et inopinées (édit. 18 mars 1523). Ce comptable eut de plus la garde du trésor où se trouvaient les trois catégories de recettes. Il devait tenir deux registres signés sur chaque feuillet par l'un des secrétaires d'Etat et scellés du sceau du roi, il devait encore rendre ses comptes chaque semaine.

L'ordonnance du 28 décembre 1523 décida que tous les versements devaient être faits dans les délais fixés et les comptables qui seraient en retard devraient l'intérêt des sommes dont ils étaient redevables.

Le trésorier de l'épargne fut chargé de régler comme le changeur du trésor et le receveur général

la partie du budget des dépenses à laquelle ses recettes étaient affectées. Mais il reçut aussi un pouvoir supérieur, celui d'arrêter l'ensemble de ce budget d'une manière définitive. François 1^{er} divisa la France en 16 départements financiers ou recettes générales. Une 17^{me} recette générale fut établie par Henri II. Ce furent celles de Paris, Châlons, Amiens, Rouen, Caen, Bourges, Tours, Poitiers, Agen, Toulouse, Montpellier, Lyon, Dijon, Aix, Isoire, Grenoble et Nantes. Les receveurs généraux nommèrent leurs commis, mais durent les faire autoriser par le roi. Leur cautionnement varia suivant l'importance de leur maniement de fonds et la valeur de l'argent.

Les trésoriers de France remplirent les fonctions d'inspecteurs vis à vis des receveurs généraux; on les chargea de faire d'avance chaque année le budget des recettes en évaluant le produit certain et le produit incertain de chaque recette générale et d'envoyer ce budget au conseil privé et au trésorier de l'épargne. On établit des peines très sévères contre les comptables. A la troisième faute, on pouvait les priver de leurs offices. S'ils ne s'étaient pas mis en règle dans le délai d'un mois pour acquitter leurs debets, ils pouvaient être privés de leurs offices et frappés d'une amende du quadruple de la valeur annuelle de leurs recettes. La malversation et le péculat sont punis de mort en 1530, de la confiscation de corps et de biens en 1546. Tout comptable convaincu de faux doit être pendu; celui qui joue l'argent du roi doit perdre son office, être fustigé et banni à perpétuité. En 1578 la peine de la suspension est prononcée con-

tre un grand nombre de comptables, en 1584, une commission composée de membres du Parlement de Paris et de la chambre des comptes, est chargée de poursuivre les officiers de finance malversateurs.

Malgré ces peines sévères le vol était presque organisé à tous les degrés de la hiérarchie. Les chambres des comptes n'avaient que très peu de moyens de s'assurer de l'exactitude des rapports et des livres qui leur étaient soumis. Outre cette difficulté de contrôle, Sully prouva d'une manière manifeste les concussions des cours souveraines et des contrôleurs généraux.

Les rois du seizième siècle avaient augmenté le personnel des chambres des comptes et dans une certaine mesure étendu leurs attributions ; par exemple, ils leur avaient soumis les comptes des assemblées d'états provinciaux et ceux des octrois des villes (ordonnance d'Orléans 1561). Mais en revanche, François I^{er} leur avait défendu, et notamment à celle de Paris, de prendre connaissance « de l'argent destiné à ses menus plaisirs, » Ce fut là l'origine des ordonnances de comptant qui montèrent d'une manière si rapide à d'énormes sommes et paralysèrent plus tard toutes les règles de la comptabilité.

En 1577, Henri III organisa à Paris un conseil supérieur qu'on appela bureau central des finances et qui fut composé de deux administrateurs du domaine (trésoriers), de deux administrateurs des aides et impositions (receveurs généraux), d'un trésorier, d'un greffier et d'un huissier. Ce conseil eut pour principale attribution de répartir le brevet de la taille ar-

rêté par le roi. Il fut encore chargé de toute la partie du contentieux administratif qui n'appartenait pas aux cours des aides ou aux chambres du trésor et du domaine, ses jugements n'étaient pas souverains et pouvaient être réformés par le Parlement. La même année, des bureaux de finances furent établis dans certaines généralités. Ils furent chargés de l'inspection de tout ce qui regardait le service de la comptabilité administrative ; leurs membres devaient faire des tournées et examiner les titres des comptables avant l'envoi de leurs livres aux chambres des comptes.

Sully, en arrivant au pouvoir, trouvait un système administratif avec différentes juridictions ; mais ce système marchait mal. A force de persévérance et de travail il parvint à faire mouvoir avec une certaine régularité les rouages bien insuffisants de l'administration.

Il voulut d'abord évaluer le revenu public, mais les difficultés de la formation d'un budget étaient immenses. Il était impossible de déterminer le produit brut des impôts. Il y avait à cela plusieurs causes. D'abord les traitants auxquels était affermée une partie des revenus et qui avaient le plus grand intérêt à dissimuler le produit qu'ils retiraient pour renouveler leurs baux plus avantageusement. En second lieu une autre source de revenus comprenant les corvées, péages, taxes locales, ne pouvait être estimée en argent et appartenait aux provinces, aux seigneurs, aux communes.

Enfin les rois ne levaient pas seuls les impôts, les

grands seigneurs s'en arrogèrent aussi le pouvoir et François II, Charles IX, Henri III et Henri IV, par les ordonnances de 1560-1565-1575-1590 renouvelèrent encore la défense de lever aucune taxe sans mandement royal exprès. On ne pouvait donc évaluer que le produit net de l'impôt, c'est-à-dire, ce qui entrait dans le trésor public. Nous avons un tableau dressé sous Henri III et qui contient la recette faite pendant la dernière année de chaque règne depuis Charles VII.

Extrait d'un manuscrit de la bibliothèque nationale.

FONDS HARLAI SAINT-GERMAIN N° 124.

En 1497. 3.368.519 livres, 5 sous, 6 deniers.	Non compris les généralités de Bourgogne et de Provence. La Bretagne ne faisait pas encore partie de la France et avait une administration séparée.
En 1514. 4.815.657 liv., 9 sous, 9 deniers.	Mêmes exceptions.
En 1547. 7.183.271 liv., 12 sous, 2 deniers.	id
En 1559. 12.098.563 liv. 6 sous, 11 deniers.	id. Augmentation due à l'établissement du taillon.
En 1560. 9.104.971 liv. 5 sous 6 deniers.	id.
En 1574. 8.628.993 liv. 4 deniers.	id.
En 1581. 10.551.488 liv. 17 sous 3 deniers.	Toutes les provinces comprises, mais déduction faite des sommes payées pour les gages des cours souveraines.

Quand même les données de ce tableau seraient exactes, elles n'en donneraient pas moins une idée très incomplète des revenus de la France. Car une grande partie des dépenses étaient

acquittées par les caisses provinciales, qui n'envoyaient à Paris que le surplus : les chiffres que nous possédons n'indiquent que ce qui entraît à la caisse centrale du trésor. Ces chiffres, en outre, étaient réunis très difficilement, longtemps après chaque exercice : on ne pouvait évaluer les frais de perception ni les sommes prélevées ou détournées par les agents des finances, ou toute autre sorte de personnes.

Sully parvint cependant à obtenir un tableau des revenus publics. Il put réunir un grand nombre de documents sur les impôts, alors établis en France ou qui y avaient été établis autrefois, sur leurs bases, sur leur mode de perception ou de répartition, sur leurs produits. Il fit compulser les registres du conseil d'Etat et de finances, ceux des parlements, des chambres des comptes, des cours des aides, des anciens secrétaires d'Etat et aussi les ordonnances royales.

Le tableau des dettes publiques que Sully fit faire après celui des dépenses présentait encore plus de difficultés. Les comptables qui acquittaient ces dettes étaient les seuls qui en connussent le nombre. Bien plus, ils en jugeaient à peu près seuls la validité, soit connivence, soit manque d'autorité de la chambre des comptes et cela leur permettait d'acquérir à bas prix des créances réductibles ou périmées et de les faire ensuite valoir à leur profit. Le premier acte de Sully fut de sévir contre le brigandage qui s'exerçait sur les deniers publics et pour cela il se fit charger d'une inspection dans cinq ou six généralités du centre de

la France. La plupart des comptables refusant de lui soumettre leurs comptes, il les suspendit tous hormis deux par élection et, comme beaucoup d'entre eux avaient acheté leurs offices, il remplaça leurs gages, qu'il ne pouvait supprimer justement, par une rente sur le trésor. Il se fit présenter les comptes des trois années précédentes et il annula ou réduisit toutes les assignations dont les titres ne lui parurent pas suffisamment en règle. Après avoir mis au grand jour le désordre de l'administration, il dévoila les malversations qui avaient lieu dans le conseil même des finances; il fournit la preuve de détournements de fonds et de la falsification des registres du trésor (économies royales, tome I).

Grâce à cette surveillance, les rentrées des sommes perçues furent plus régulières, les baux furent renouvelés plus avantageusement, si bien que la recette du trésor, qui n'était pas de 11 millions en 1581, était de 23 millions en 1597 et cette recette s'éleva jusqu'à plus de 32 millions en 1610. Cette augmentation croissante des recettes n'était due qu'à une meilleure administration; car Sully avait diminué tous les anciens impôts et il en avait créé très peu de nouveaux.

Les budgets que Sully faisait dresser tous les ans et que nous possédons encore présentent ce double caractère, d'abord que la recette est toujours supérieure à la dépense et, en second lieu, qu'il n'est porté au chapitre de l'extraordinaire que de faibles sommes les seules, on peut le croire, qui lui appartenissent réellement. On ne peut qu'évaluer arbitrairement la

proportion entre les sommes que payait le pays et les sommes qui entraient dans le trésor. En effet, les receveurs acquittaient dans chaque généralité un grand nombre de dépenses que Sully estimait approximativement, en 1600, à une somme égale à celle qui entrait dans la caisse du trésor. Il y avait en plus des taxes locales perçues par les seigneurs et les villes ; les gains des officiers et des traitants. On peut donc évaluer sans exagération à 100 millions de livres la somme payée. Il en résulte que les charges étaient bien plus lourdes alors qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Sully rétablit le même ordre dans toutes les parties de la comptabilité que dans l'économie des budgets. Il voulut que les comptables eussent des états séparés de recettes et de dépenses, il défendit surtout de porter jamais sur un même exercice une quantité de charges plus fortes que la recette, car plusieurs comptables différaient ainsi l'envoi au trésor des sommes reçues et les faisaient valoir dans l'intervalle. Il renouvela encore la défense de payer aucune rente sans que le conseil du roi en eût déclaré la validité. Il voulait ainsi éviter l'agiotage qui s'exerçait sur les créances. Les comptables durent présenter aux chambres des comptes un double de leur compte et les chambres les confrontaient avec les états du roi. Elles devaient aussi s'assurer de leur sincérité et marquer exactement les sommes qui se trouveraient porter sur les doubles des comptables sans l'être sur les états du roi.

Sully établit en 1601, 1604, 1606, 1607 des chambres de justice pour rechercher les malversations

des financiers. Il se contentait ordinairement de faire rendre gorge à ceux qui s'étaient enrichis aux dépens du trésor ; mais Sully ne réussit pas complètement à rendre les enquêtes efficaces ; car les plus riches échappaient en sacrifiant une partie de leurs profits pour garder l'autre. Cependant quelques châtimens exemplaires et une aggravation de peine contre les délinquans, traités de voleurs et d'*affronteurs publics*, firent que le pillage des deniers de l'Etat tendit à devenir l'exception. Sully quitta le ministère en refusant de signer une ordonnance de comptant de 900.000 livres que Marie de Médicis avait approuvée.

Sully n'eut pas de successeur comme surintendant ; il fut remplacé par un conseil composé de trois présidents au Parlement, Jeannin, de Châteauneuf, et de Thou. Les prodigalités, les concussions même recommencèrent ; les victimes des réformes de Sully traitèrent avec le gouvernement et rançonnèrent la minorité du roi. La maréchale d'Ancre vendait pour son compte des arrêts du conseil qui assuraient aux coupables l'impunité. Les seigneurs levaient des impôts qui leur servaient à entretenir la guerre civile et Schomberg, qui fut le successeur du président Jeannin comme surintendant, fut obligé de renouveler la défense expresse de lever des impôts sans autorisation du roi.

On assembla les états généraux en 1614 et Jeannin y fit un rapport évidemment faux. Aucune allégation n'y est justifiée, les dépenses y sont indiquées en bloc : « pour ce que cette distribution particulière serait trop longue et qu'ainsi elle change diverse-

ment.» Pour les dépenses extraordinaires récentes, on se contente d'observer qu'elles ont été faites par la nécessité de contenir dans le devoir un grand nombre de personnes de qualité et de subordonner les intérêts financiers aux intérêts politiques. D'ailleurs les chiffres que Jeannin indique pour les pensions payées par Henri IV et pour le trésor que Sully avait laissé à la Bastille, ne s'accordent pas avec ceux qu'on trouve dans les économies royales. Jeannin évalue le dépôt à la Bastille à cinq millions ; les états de Sully le portent à dix-sept millions comptant et à quarante-deux millions en y comprenant les créances. Les états se plaignirent sans succès de ces communications mensongères et incomplètes et se bornèrent à exprimer dans leurs cahiers le vœu que les règles de comptabilité fussent rétablies et observées comme au temps de Sully.

Les remontrances que le Parlement de Paris adressa au roi après les états n'eurent aucun effet. Le Parlement blâma surtout l'augmentation de certains chapitres de dépenses, tels que celui de la maison du roi et celui des pensions. Le chapitre de la maison du roi s'éleva de 1.130.600 livres (exercice de 1610) à 2.016.000 (exercice de 1611) et le chapitre des pensions de 1.828.540 livres à 4.117.450 livres.

Le conseil des finances fut supprimé en 1616 et la surintendance rétablie. Barbin, Jeannin, Schomberg et la Vieuville se succédèrent rapidement, mais la situation ne changea pas. L'impôt fut augmenté et pourtant le revenu de l'épargne diminua et ne put suffire aux dépenses qui augmentaient tous les jours

L'arrivée de Richelieu au pouvoir fut le signal d'un changement complet. Les surintendants de Champagne et de Marillac commencèrent à rétablir l'ordre, et le marquis d'Effiat, qui leur succéda, revint à toutes les mesures que Sully avait inaugurées.

On fit d'avance le double budget de chaque année, en maintenant le chiffre des dépenses au-dessous de celui des recettes. On ne paya plus les pensions qu'après l'acquittement des autres dépenses. D'Effiat ramena l'économie, diminua les dépenses et abaissa les impôts. On renouvela les peines contre les banqueroutiers, les procureurs généraux près les chambres des comptes furent chargés de surveiller les levées de deniers indûment faites ; toutes les ordonnances de comptant qui excédaient 3.000 livres furent soumises à la vérification des chambres des comptes.

On fit, de 1624 à 1635, plusieurs enquêtes sur les malversations des financiers et on autorisa les poursuites même contre les parents et alliés des officiers de finances, pour éviter que les malversateurs, en prenant la fuite, ne laissassent leurs biens à des personnes étrangères. Ces enquêtes, qui étaient trop arbitraires, n'eurent que peu d'effet.

La création des intendants de province est le plus grand fait de l'histoire financière du ministère Richelieu. Des commissaires choisis parmi les maîtres des requêtes faisaient des visites périodiques dans chaque généralité ; ils furent remplacés en 1635 par des intendants qui restaient dans la généralité et qui étaient chargés de veiller à l'exécution des ordonnances royales. Ces intendants, supprimés en 1648, puis ré-

tablis en 1653, finirent par accaparer comme représentants de l'autorité centrale les attributions isolées qu'avaient conservées les parlements ou les chambres des comptes des provinces.

Nous n'avons du règne de Henri IV que les comptes de l'épargne, il nous reste de celui de Louis XIII divers registres des chambres des comptes qui présentent le tableau de la recette et de la dépense des généralités. C'est en 1640 qu'on voit le premier tableau complet. La recette totale de cette année s'élève à plus de 74 millions, et comme la moitié des dépenses publiques était acquittée par les caisses provinciales, la recette de l'épargne n'équivalait donc pas à la moitié de la recette totale de l'Etat.

Malgré l'accroissement du revenu ordinaire de l'épargne, il n'y eut aucun équilibre dans les budgets. Les prodigalités d'abord, la guerre ensuite et les grandes entreprises furent les causes de ces excès périodiques de dépenses. Mais le plus grand danger était dans les dépenses extraordinaires qui étaient payées au moyen d'acquets au comptant. Ces acquets au comptant montèrent très rapidement après la mort de d'Effiat, sous les surintendants de Bouthillier et de Bullion. Dans l'année 1634, ils atteignirent 84 millions. Bien plus ces acquets au comptant servaient à cacher de fausses finances qui pouvaient se multiplier sans contrôle. Ces ordonnances de comptant, qui avaient été soumises à l'homologation des chambres des comptes cessèrent de l'être en 1652.

Sous le Ministère de Mazarin, les surintendants des finances furent : le président Bailleul, Emeri, le

maréchal de la Meilleraye, le comte d'Avaux, le duc de la Vieuville, le président de Maisons, Servien et Fouquet. Tous ne cherchèrent qu'à trouver de l'argent par tous les moyens possibles. Ils engagèrent l'avenir, vécurent de recettes extraordinaires et d'avances faites par les receveurs généraux à des taux qui allèrent jusqu'à 25 pour cent. La crise financière fut une des causes de la Fronde. Le Parlement fut l'interprète des plaintes générales auprès du pouvoir, et voyant son intervention sans succès, il déclara, par son arrêt du 19 janvier 1649, que tous les deniers publics seraient, dorénavant, versés dans les caisses de l'Hôtel de Ville au lieu de l'être dans celles du Trésor. Mais on sait quelle fut l'issue de cette guerre civile, et les Ministres, reprenant les rênes du Gouvernement, s'affranchirent de tout contrôle.

Pour juger la comptabilité d'alors, il suffit de mettre en regard le chiffre total des recettes et des dépenses extraordinaires sous Louis XIII, et le chiffre correspondant pendant les quatorze premières années de Louis XIV. Sous Louis XIII, en trente-trois ans, les recettes extraordinaires n'atteignirent pas 700 millions, et les dépenses restèrent au-dessous de 800 millions. Pendant le Ministère de Mazarin, en quatorze ans, les recettes extraordinaires furent de 959 millions et les dépenses de 1,150 millions.

Mazarin laissait, en mourant, un déficit de 451 millions, dont 384 avaient été inscrits sur les budgets de dépenses des années précédentes pour les comptants ou pour prêts faux et simulés et 26 dépensés d'avance sur l'exercice de 1662.

Le legs que Mazarin fit à Louis XIV de son immense fortune et la confiscation des biens du surintendant Fouquet furent, pour l'Etat, une indemnité des pertes que cette administration lui avait fait éprouver.

La situation financière était donc très mauvaise lorsque Louis XIV résolut de gouverner lui-même. Après la disgrâce de Fouquet, en 1662, Colbert fut appelé à le remplacer. Sur l'avis de Colbert, la charge de surintendant fut supprimée, et on créa le Conseil royal pour régler le budget annuel des recettes et des dépenses, pour faire le brevet de la taille, donner les revenus à bail et à ferme, traiter enfin toutes les questions financières générales. Le Conseil royal était composé d'un président et de trois conseillers, dont l'un, intendant de finance. Le conseiller intendant, qui fut Colbert, prit le titre de contrôleur général qui servit à désigner, pendant longtemps, le Ministre des finances.

Il créa une chambre de justice pour rechercher les malversations commises depuis 1635, et l'enquête paraît avoir été mené plus sévèrement que précédemment.

La Chambre revisa tous les traités, vérifia les titres des créanciers de l'Etat, en annula un certain nombre et réussit à effacer la plupart des traces des désordres précédents.

Colbert fit faire deux registres pour le Conseil royal des finances : 1° Un journal en partie double où l'on écrivit la recette et la dépense journalières, et que le Roi signa chaque mois ; 2° un grand livre qui renferma tous les documents nécessaires sur les

divers revenus, leur nature, leur mode de ferme, etc.

Le secrétaire d'Etat, dans le département duquel rentrait la dépense, signait l'ordre de paiement, le motivait et le remettait à la partie prenante. Celle-ci le soumettait au contrôleur général qui le faisait signer au Roi et assignait un fonds spécial pour le paiement.

Colbert fit de grands efforts pour améliorer le système financier de la France et dresser un véritable budget.

La Bibliothèque Nationale possède, sous le titre de Carnets de Louis XIV, plus de vingt budgets que Colbert soumit à Louis XIV, pour lui rendre compte de l'état des finances. Colbert en avait surveillé la rédaction et les avait corrigés de sa main.

Colbert, en arrivant au pouvoir, trouvait les finances de l'Etat aliénées pour plus de 50 millions, somme énorme sur un budget dépassant à peine 85 millions. Il ne se laissa pas décourager par une situation aussi désastreuse ; il changea l'assiette de l'impôt, cassa les baux des fermiers de l'Etat qui faisaient d'énormes bénéfices pendant que le Trésor public était épuisé ; il surveilla les comptables qui percevaient les tailles et réduisit les dépenses avec une sévère économie.

Voici l'état des dépenses projetées qu'il soumit à Louis XIV au commencement de l'année 1662 :

	LIVRES	SOUS	DENIERS
Maisons royales payables par mois et à la fin de chacun quartier	7.000.000		
Troupes d'armée payables par mois à raison de 600.000 livres par mois.....	7.200.000		
Régiment des gardes françaises.....	969.841		
Régiment des gardes suisses.....	1.224.810	6	8
Cheveau-légers de la garde.....	223.205		
Pour les deux compagnies de mousquetaires..	314.952		
Pour les bâtimens, compris le Val-de-Grâce..	1.500.000		
Pour toutes les garnisons, par estimation, la somme de.....	2.000.000		
Pour les dépenses de la marine.....	2.000.000		
Pour les dépenses des galères.....	400.000		
Pour les fortifications cy.....	300.000		
Extraordinaire des maisons des reines, de Monsieur et de Madame.....	800.000		
Pour les dépenses des ambassadeurs.....	250.000		
Pour les gages et appointemens du conseil par estimation, compris les officiers de finances, les ministres et autres.....	1.200.000		
Pour les pensions étrangères, la somme de....	300.000		
Pour les subsides étrangers.....	1.060.000		
Pour les pensions et appointemens extraordi- naires des grands officiers de la maison du roi.....	200.000		
Pour le payement à faire à l'archiduc d'Ins- pruck.....	1.000.000		
Pour l'artillerie et achat de munitions, cy....	300.000		
Pour les appointemens de messieurs les ma- réciaux de France	200.000		
Pour les pensions et gages du conseil et gra- tifications des compagnies souveraines, cy..	300.000		
Pour les dépenses extraordinaires imprévues et non comprises en ce mémoire.....	1.317.191	13	4
TOTAL.....	30.000.000	»	»

Dans ce projet de budget n'étaient pas compris les intérêts de la dette publique, ni les dépenses de comptant, dépenses secrètes dont le roi se réservait spécialement la connaissance. Pour subvenir aux be-

soins de l'Etat, Colbert dressa un tableau de toutes les ressources du trésor public. Ce tableau, dressé avec un grand soin, est un véritable budget des recettes. Il nous donne une idée du système financier de cette époque avec ses singularités, ses taxes qui variaient de province à province et pour la nature de l'impôt et pour le mode de perception. Il se divise en fermes, comprenant surtout les aides ou impositions indirectes, et en recettes, qui consistaient principalement en contributions directes appelées tailles.

Fermes

Gabelles	13.500.000 livres.
Cinq grosses fermes	3.650.000
Aides.....	5.211.000
Entrées	4.720.000
Convoi de Bordeaux ...	3.600.000
Gabelles de Languedoc, Lyonnais, Provence, Dauphiné, douanes de Valence.....	5.570.000
Tiers surtaxe de Lyon (surtaxe établie à Lyon)....	60.000
Quarantième de Lyon.....	120.000
Subvention de Rouen	120.000
Patentes de Languedoc, Arzac et Bouille.....	566.000
Trente-cinq sols de Brouage....	335.000
Droit annuel et parties casuelles.....	800.000
Fermes du tiers des domaines et droits aliénés....	1.000.000
Gabelles de Roussillon	10.000
Domaines de Roussillon.....	100.000
Gabelles et domaines de Toul, Metz et Verdun.....	277.000
Fermes des domaines du roi en Alsace	80.000
Revenus des postes	100.000
TOTAL.....	39.819.000 livres.

Recettes générales

Paris	4.280.404
Rouen.....	2.696.462
Tours.....	4.112.323
Orléans	2.765.085
Caen	2.043.060
Alençon.....	1.777.411
Amiens.....	839.074
Soissons	1.117.599
Châlons	1.822.626
Bourges	901.665
Riom	2.691.929
Poitiers.....	2.675.433
Moulins.....	1.546.785
Limoges	2.315.388
Lyon	1.802.708
Montauban	3.419.455
Bordeaux.....	3.231.789
Grenoble.....	1.359.611
Bourgogne	700.000
Bresse, Bugey, Valromey et Gex..	150.000
Bretagne	1.500.000
Languedoc	1.500.000
Artois	314.000
Généralité de Metz.....	126.000
Impositions d'Alsace	60.000
Domaine de Blois.....	20.000

TOTAL..... 45.768.807 livres.

La somme totale du budget des recettes pour 1662 était de 85.587.807 livres ce qui ferait aujourd'hui plus de 2,000,000,000, mais les rentrées effectives ne s'élèvent qu'à un peu plus de 75 millions.

Un certain nombre de taxes féodales ne sont pas comprises dans ce budget royal. Les pays d'Etat payaient beaucoup moins que les pays d'élection. Malgré ces irrégularités choquantes du système fi-

nancier, Colbert parvint à payer les dettes de ses prédécesseurs et même à réunir des trésors qui servirent à assurer le succès de la France et à élever les monuments qu'admire la postérité.

Dès la première année de son administration, Colbert réussit à obtenir un excédent du budget des recettes sur celui des dépenses. A la fin de l'année 1662 le budget des dépenses qui n'avait été dressé qu'approximativement, fut établi avec plus de précision. Il donne une idée exacte des principales dépenses de cette époque. En voici le tableau :

	LIVRES	SOUS	DENIERS
Ecurie	407.569	15	—
Achat de chevaux	12.000		
Trésorier des menus.....	518.181	1	
Trésorier des offrandes.....	176.558	8	
Prévôté de l'hôtel.....	61.050		
Gardes du corps.....	304.028	8	
Cheval-légers de la garde.....	245.364	13	
Grands et petits mousquetaires.....	415.987	10	
Régiment des gardes françaises.....	934.302		
Régiment des gardes suisses.....	1.181.532	13	
Vénerie	158.989	10	
Louveterie	124.885	10	
Trésorier de l'ordre du Saint-Esprit... ..	6.000		
Maison de la reine-mère.....	1.036.505		
Maison de la reine	861.198	14	
Maison de Monsieur.....	928.406	4	10
Maison de Madame	252.000		
Récompenses.....	95.084		
Comptant du roi.....	144.000		
Bâtiments et entretiens des maisons royales ..	2.390.268	6	
Trésoriers des ligues suisses	300.000		
Extraordinaire des guerres.....	7.826.533	9	
Artillerie.....	23.983		
Marine.....	2.201.484	16	2
<i>A reporter.....</i>	<u>20.605.912</u>	<u>18</u>	<u>»</u>

	LIVRES	SOUS	DENIERS
<i>Reports....</i>	20.605.912	18	
Galères	552.917	19	
Fortifications	490.494	9	
Entretien des garnisons.....	2.888.445	19	
Ambassades.....	375.500		
La Bastille	93.718	10	
Pensions des princes et autres.....	756.775		
Pensions et affaires étrangères.....	1.004.030	16	8
Achat de la ville de Dunkerque et fort en dé- pendant	4.674.000		
Receveur général de la chambre de justice....	800.000		
Gages du conseil, appointements de ministres et vacations, d'officiers	1.717.505		
Appointements de messieurs les maréchaux de France.....	574.240		
Ordonnances de comptant.....	3.634.101	2	8
Acquits patents.....	176.000		
Ponts et chaussées	20.000		
Domaine de Paris.....	13.536	15	
Voyages, dons, etc.....	531.340	11	
Remboursements d'avance et intérêts.....	4.095.671	5	9
TOTAL	43.035.187	6	1

La dépense totale fut en 1662 d'environ 72 millions, tandis que la recette dépassait 75 millions, et pourtant il y avait eu des dépenses extraordinaires d'une utilité incontestable, telles que l'acquisition de Dunkerque que Charles II avait vendu à la France et dont Colbert paya immédiatement le prix.

Les budgets du ministère de Colbert présentait une élévation à peu près constante de la recette totale. De 84 millions en 1661, cette recette monte chaque année, sauf pendant les guerres que termina la paix de Nimegue et elle atteignit 120 millions en 1683 l'année de la mort de Colbert.

Colbert diminua aussi beaucoup les charges an-

nuelles. Le chiffre de ces charges, qui était de 52 millions en 1661, demeura en moyenne de 29 à 30 millions pendant les dix dernières années du ministère de Colbert.

Les budgets de Colbert sont l'expression fidèle de sa gestion.

Il tenait à l'exactitude et ne faisait pas de fausses finances. La recette extraordinaire ne comprit sous son ministère que les amendes, les restitutions, le produit de la recherche des financiers ou des usurpateurs de noblesse. Elle est pour 22 ans d'environ 300 millions, tandis qu'elle avait été sous Mazarin de 959 millions pour 14 ans. La dépense extraordinaire est pour ces 22 ans de 370 millions environ : elle présente ainsi sur la recette un excédent de 70 millions mais qui se trouve largement compensé par celui de la recette ordinaire sur la dépense ordinaire.

Pelletier, Pontchartrain et Chamillart, qui remplacèrent successivement Colbert au contrôle général, recoururent à l'ancien système des expédients pour soutenir une guerre dont les dépenses croissaient toujours. Ils embarrassèrent l'administration par de nombreuses créations d'offices qui n'étaient que des mesures fiscales, d'autre part ils eurent recours aux traitants, aux gens d'affaires. Les fausses finances reparurent dans les budgets et le chapitre de l'extraordinaire y occupa une place de plus en plus large.

Pendant le ministère de Pontchartrain 1639 à 1699, il y eut pour 578 millions d'affaires extraordinaires, le revenu net de l'épargne diminua beaucoup et les charges augmentèrent.

Chamillart fit pour plus de 400 millions d'affaires extraordinaires dans les sept dernières années de son ministère, de 1701 à 1708, et le bénéfice des traitants s'éleva jusqu'à 25 000. Il voulut rançonner les traitants, mais les taxes arbitraires qu'il leva sur eux ne firent que nuire au crédit. Dès 1703, le trésor cessa de payer régulièrement, les recettes devinrent incertaines et on ne put plus trouver à renouveler les baux des fermiers généraux qui furent prorogés et dont le prix fut laissé au gré des circonstances. Quand Chamillart quitta le pouvoir en 1708, la recette du trésor n'était plus que de 75 millions dont 54 dépensés à l'avance.

Desmarets, neveu de Colbert, arrivait au pouvoir dans les plus difficiles circonstances. La dette montait à plus de 2 milliards : 500 millions de billets étaient échus, la dépense annuelle s'élevait à 200 millions et le revenu de l'état n'était que de 120 millions. Comme il ne voyait d'issue à la crise que dans le rétablissement du crédit, il crut que la première condition de ce rétablissement était le retour de l'ordre dans la comptabilité et la remise en vigueur des règles de Colbert. Il fit acquitter le plus fidèlement possible les obligations contractées par l'Etat, et s'il n'y réussit que par le moyen de nouveaux impôts et d'affaires extraordinaires, il fut du moins assez habile pour n'augmenter la dette publique que d'un tiers, environ 200 millions de livres, augmentation qui paraîtra faible, si l'on songe aux désastres de tout genre qui marquèrent la fin du règne de Louis XIV.

On ne pouvait sauver la France d'une banqueroute totale qu'à ce prix.

Desmarets créa une caisse centrale du trésor où l'on porta tous les fonds, même ceux des affaires extraordinaires. Cette caisse fut régie par les receveurs généraux, et on évita ainsi les frais de perception des recettes extraordinaires qui ne passèrent plus entre les mains des traitants.

Ce qu'il y eut de remarquable dans l'établissement de cette caisse de régie, c'est que l'Etat fut obligé de faire régir pour son compte tous les impôts dont il n'avait pu renouveler le fermage, faute de soumissionnaires. La nécessité fit alors prévaloir pour la première fois le système qui était destiné à détrôner celui des fermes.

Une autre innovation remarquable appartient au ministère de Desmarets : il rendit compte de sa gestion au roi. Ce compte ne fut pas, il est vrai, rendu en public, mais c'est le premier exemple que l'on trouve d'un compte rendu et comme un premier symptôme de responsabilité ministérielle.

Il accorda au clergé, aux corporations, aux villes, la faculté de se racheter de la capitation en payant quinze fois la valeur de la somme annuelle à laquelle ils étaient taxés. Les magistrats pouvaient se racheter du droit annuel aux mêmes conditions. Ces mesures procurèrent quelques ressources pour satisfaire aux besoins les plus urgents de la France.

Toutefois Louis XIV laissa en mourant une dette, de 2 milliards 500 millions qui font plus de 5 milliards de monnaie moderne.

Pendant tout le XVIII^{me} siècle un des grands vices des budgets était la confusion des divers exercices ; il y avait bien des réglemens de compte, mais ils arrivaient tardivement et se faisaient, en général attendre dix, douze ou quinze ans. C'est en 1771 que sont réglés d'une manière définitive les dépenses ordonnancées en 1758, celles de 1761 ne le sont qu'en 1776. Les arriérés venaient considérablement changer le sort du budget : en 1773 il y avait des dépenses arriérées qui remontaient à 1760.

D'un autre côté, les budgets manquaient complètement de contrôle. D'abord, le contrôle des comptes était incomplet, parce qu'au lieu d'une seule institution, d'une seule cour chargée de ce soin, il y en avait douze, sans liens entre elles. Puis les acquits au comptant qui n'étaient l'objet d'aucune vérification, avaient augmenté dans des proportions considérables ; ils atteignaient généralement 40 ou 50 millions et parfois en dépassaient 100, ce qui était énorme pour le temps. En 1759, ils s'élevèrent à 117 millions. Enfin, il n'y avait rien d'uniforme dans les procédés de comptabilité des divers agents.

Le XVIII^{me} siècle commença par une banqueroute partielle qu'on a déguisée sous le nom de visa. Les titres des créanciers de l'Etat furent réduits de plus d'un tiers : une chambre de justice poursuivit les financiers, mais avec moins de vigueur et de succès que sous le règne de Louis XIV. Enfin, le système de Law, après un moment d'éclat, entraîna de nouvelles ruines.

Parmi les contrôleurs généraux qui succédèrent à

Law, quatre surtout sont célèbres à divers titres, ce sont : Machault, Turgot, Necker et de Calonne.

Machault proposa deux institutions très importantes. En 1749, l'établissement d'une caisse d'amortissement pour diminuer la dette publique. Cette tentative échoua par la résistance des pays d'Etats, du clergé et de la noblesse. En 1751, il réclama l'établissement d'un impôt territorial auquel toutes les classes auraient été soumises sans distinction de nobles et de vilains, de classes privilégiées et roturières. L'opposition des privilégiés renversa Machault en 1754, et tous les contrôleurs qui lui succédèrent pendant le règne de Louis XV augmentèrent la dette publique d'une manière écrasante. La banqueroute partielle de l'abbé Terray en 1771 réduisit la dette à 235 millions et le déficit annuel à 40 millions, il était antérieurement de 74 millions.

Turgot, pendant les premières années du règne de Louis XVI (1774-1776), revint au projet de Machault de supprimer les corvées et d'établir un impôt qui aurait pesé sur toutes les classes sans distinction. La chute de ce ministère ajourna les réformes. Necker, nommé administrateur des finances en 1777, réussit d'abord à relever le crédit public, mais en 1781, il publia un compte rendu qui constatait un déficit de près de 119 millions.

En voici le résumé :

Dépenses	526,600,000 livres
Recettes	436,900,000 »
Excédent des dépenses.	89,700.000 »
Anticipations acquittées	
en 1781	129,100,000 »
Différence totale entre	
les recettes et les	
dépenses	218,800,000 livres

Peu de temps après, Necker donna sa démission et fut remplacé par de Calonne (mai 1781). A ce moment la dette exigible s'élevait à 646 millions : dans ce total l'arriéré figurait pour 390 millions, les anticipations pour 176 millions et le déficit de l'année pour 80 millions. Les emprunts de Calonne, en 1784, 1785, 1786 accrurent la dette de 285 millions, dont les intérêts venaient s'ajouter aux dépenses. De Calonne fut renversé par l'assemblée des notables (8 avril 1787). A cette époque, les revenus de la France sont constatés par le tableau suivant que j'emprunte à la *Chronologie de la France* de V. Duruy.

IMPOSITIONS EN NATURE OU EN ARGENT	Au nom du Roi par les Régisseurs- Receveurs ou Fermiers.	Au compte des pays d'états et autres provinces pour leurs dépenses locales.	Au profit de particuliers de corps et de communautés.
	livres.	livres.	livres.
1° Impôts perçus au nom du Roi dans les vingt généralités d'élection et dans les quatre généralités des provinces conquises ou cédées..	175.269.000	»	7.600.000
2° Impositions abonnées et impositions recouvrées par retenue effective ou par déduction sur les sommes à payer aux créanciers de l'Etat.....	14.891.000	»	»
3° Impositions additionnelles établies pour dépenses d'intérêt local dans les généralités d'élection et dans les provinces conquises ou cédées et qui étaient portées au brevet général.....	»	15.078.000	4.890.000
4° Contributions et droits perçus dans les provinces non compris au brevet général d'impositions..	30.485.000	26.370.000	»
5° Droits régis affermés ou abonnées au compte de l'Etat et perceptions accessoires.....	308.109.000	»	7.405.000
6° Impositions en nature ou en argent, droits manuels et autres résultants de privilèges, de coutume ou de concessions faites au nom de l'autorité royale.....	29.418.000	»	260.500.000
	558.172.000	41.448.000	280.395.000
Total: 880.015.000 liv. qui feraient environ, en monnaie moderne, 1.271.361.543 fr.			

Le contrôleur général fut remplacé par un conseil de finances dont le chef était Loménie de Brienne (1^{er} mai 1787). Après une année de vains efforts, Loménie se retira et eut pour successeur Necker (24 août 1788).

L'ère moderne pour le budget s'ouvre en 1789.

mais ce n'est qu'en 1814 que le budget devint le bilan fidèle de l'actif et du passif de l'Etat. Une ordonnance du 24 janvier 1789, confirmée par décret de l'Assemblée constituante du 25 novembre 1789, prescrivit la publication annuelle du tableau des recettes et des dépenses.

Le discours de M. Necker aux Etats-Généraux ne contenait rien sur le droit antique de la nation française de voter l'impôt par ses représentants ; mais, dans son adresse de remerciements anticipés à Louis XVI, L'Assemblée nationale revendiquait avec la plus grande énergie les anciennes prérogatives des Etats-Généraux et émettait en même temps l'intention de ne pas s'en dessaisir pour une période d'années quelconque, mais au contraire, d'en faire un usage régulier : « l'Assemblée nationale, disait-elle, voulant prévenir les difficultés qui pourraient traverser la perception et l'acquit des contributions, difficultés d'autant plus dignes d'une attention sérieuse qu'elles auraient pour base un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le roi et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers et de contributions dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation.

« Considérant qu'en effet, les contributions, telles qu'elles se présentent actuellement dans le royaume n'ayant point été consenties par la nation, sont toutes illégales et par conséquent nulles dans leur création, extension ou prorogation.

» Déclare à l'unanimité des suffrages consentir
» provisoirement pour la nation que les impôts et con-
» tributions, quoique illégalement établis et perçus,
» continueront d'être levés de la même manière qu'ils
» l'ont été précédemment et ce jusqu'au jour seule-
» ment de la première séparation de cette assemblée,
» de quelque cause qu'elle puisse provenir.

» Passé lequel jour l'assemblée nationale entend et
» décrète que toute levée d'impôts et contributions de
» toute nature qui n'auraient pas été nommément,for-
» mellement et librement accordés par l'assem-
» blée cessera entièrement dans toutes les provinces
» du royaume, quelle que soit la forme de leur admi-
» nistration. »

Cette déclaration était un retour aux vieux principes plutôt qu'une énonciation d'une nouvelle doctrine. On sait avec quelle logique rigoureuse la Constitution des 3-14 septembre 1791 a déduit les conséquences que devait entraîner, en ce qui concerne le vote de l'impôt l'application du principe de la souveraineté nationale. On peut s'en assurer par la lecture des divers articles de cette Constitution qui sont relatifs à notre sujet (art. 5, 6, 7, titre III, ch. II, section IV).

ART. 7. — « Les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement. »

Les deux Constitutions qui suivirent, celle de 1793

et celle de l'an III, ne furent pas moins affirmatives (Constitution du 24 juin 1793, art. 53, 54, 55, 102, 103, 104, 105, 106 et 122) (constitution du 5 fructidor, an III, les art. 152, 162, 190, 302, 307 à 311, 315 à 325 et 333).

ART. 162. — *Constitution de l'an III.* « Le Directoire est tenu chaque année de présenter par écrit à l'un et à l'autre conseil l'aperçu des dépenses, la situation des finances, l'état des pensions existantes ainsi que le projet de celles qu'il croit convenable d'établir. Il doit indiquer les abus qui sont à sa connaissance. »

ART. 302. — « Les contributions publiques sont déli-
bérées et fixées chaque année par le Corps législatif. A lui seul appartient d'en établir. Elles ne peuvent subsister au delà d'un an si elles ne sont expressément renouvelées. »

En même temps s'effectua une réorganisation de tous les services publics en conformité avec les nouveaux principes politiques. Malheureusement, toutes ces institutions n'eurent qu'une existence éphémère et leur application a été de trop courte durée pour avoir laissé de traces. Avant même que la Constitution de 1791 eût été appliquée, le papier-monnaie avait fait son apparition (la première création d'assignats a été décrétée par une loi du 21 décembre 1789).

Dans les désordres qu'entraînait la terrible crise que la France traversait, nos assemblées ne pouvaient s'occuper d'établir une nouvelle assiette pour des impôts irrécouvrables ou de surveiller des dépenses d'une étendue illimitée : aussi bornèrent-ils pour ainsi dire leurs attributions à ordonner des émissions

d'assignats dont l'importance est évaluée à 45 milliards.

A l'expiration de cette période commence, avec la Constitution de l'an VIII, le régime du premier empire, quoique celui-ci n'ait été proclamé que quatre ans plus tard.

L'opinion publique à ce moment voulait du calme avant tout : le général Bonaparte sut mettre à profit ces dispositions pour annuler autant que possible le rôle des députés au Corps législatif : « Les budgets
« continuèrent, il est vrai, à lui être soumis, mais
« tandis qu'ils auraient dû toujours présenter l'ap-
« préciation entière et fidèle des besoins et des res-
« sources de l'Etat, tracer la marche des différents
« services et prescrire les règles à suivre par chacun
« des délégués du pouvoir, ils n'offraient pour les re-
« venus, comme pour les charges, qu'une expression
« incomplète et trompeuse qui ne révélait ni les
« moyens du Trésor ni les dépenses du gouverne-
« ment et qui n'opposait qu'une limite illusoire aux
« dispositions des ordonnateurs. » (Thiers, discours du 26 fév. 1866, sur les principes de 1789.)

De même le baron Louis, dans son rapport au roi sur les budgets de 1814 et 1815, disait : « Jamais il n'a
« été présenté au Corps législatif un budget sincère
« et complet offrant l'ensemble et le montant réel des
« recettes et des dépenses de tous les exercices réu-
« nis. Les dépenses ont toujours été atténuées,
« comme le démontre l'arriéré existant dans tous les
« ministères. Les recettes ont toujours été exagérées,
« ainsi qu'il résulte des restants à recouvrer, véri-

« tables non-valeurs sans espoir de rentrée, que pré-
« sentent encore tous les budgets après avoir été
« plusieurs fois rectifiés. »

Le Corps législatif n'examinait même pas en détail ce budget incomplet et obscur. Il ouvrait en bloc au gouvernement un crédit de 8 à 900 millions, par exemple, et le chef de l'Etat répartissait ensuite cette somme entre les divers ministères. Même dans ces limites qui les rendaient si peu gênantes pour le pouvoir, les décisions du Corps législatif n'étaient pas respectées. Monsieur d'Audiffret (*Système financier de la France*, t. II, p. 289), dit : « Les contributions publiques
« soumises il est vrai à de plus sages principes et à
« de meilleurs procédés, subissaient chaque année
« toutes les vicissitudes de la politique d'un souve-
« rain qui, en les administrant lui-même avec le con-
« cours de ses directeurs généraux, élevait ou abais-
« sait leurs tarifs suivant les exigences de ses vastes
« projets plutôt que d'après les véritables intérêts du
« pays..... D'un autre côté les dépenses étaient consi-
« dablement supérieures aux prévisions des crédits
« ouverts et après avoir épuisé les moyens avoués par
« les lois de finances, elles étaient acquittées en dehors
« des budgets par des produits spéciaux trop souvent
« enlevés aux départements et aux communes, ou par
« les subsides d'un domaine extraordinaire formé
« des tributs des peuples vaincus ou enfin par les
« décrets de l'arriéré ou de la déchéance. »

On sait en quoi consistaient ces arrêts de déchéance, véritable déni de justice, puisqu'ils venaient frapper des créances parfaitement constatées et arrêter leur

payement pour un temps indéfini. Les créances de cette nature laissées en souffrance sous le premier empire ne s'élevaient pas à moins de 6 ou 700 millions en 1814, et leur liquidation dura jusqu'en 1830. Enfin, pour compléter ce tableau, ajoutons que la création de la cour des comptes, composée de magistrats nommés par le pouvoir exécutif et inamovibles, enleva au Corps législatif toute autorité sur le contrôle des opérations des agents du gouvernement. En effet, le bureau de la comptabilité nationale, auquel la cour des comptes fut substituée, pouvait manquer d'un prestige suffisant vis à vis des fonctionnaires, mais il ne dépendait que de la représentation nationale, qui seule avait le droit de nommer, de suspendre et destituer les commissaires.

Il y eut cependant, sous l'empire, certaines réformes opérées surtout sous l'administration de M. Mollien, mais ce furent des réformes de l'ordre administratif. Elles étaient impuissantes à remplacer les garanties politiques dont l'organisation avait été négligée à dessein.

L'empire signala ses deux dernières années d'existence par ces fameux décrets des 11 novembre 1813 et 9 janvier 1814 qui, sans nulle autorisation du Corps législatif, établissaient des contributions extraordinaires et devaient bientôt après fournir au Sénat l'un des motifs sur lesquels il s'appuya pour prononcer la déchéance du chef de l'Etat.

Avec la charte de 1814 commence véritablement l'ère moderne du budget. Nous allons étudier successivement :

La préparation du budget.

Le vote du budget.

L'exécution et le contrôle.

CHAPITRE II

DE LA PRÉPARATION DU BUDGET

La préparation du budget de l'Etat est l'œuvre du pouvoir exécutif. C'est la direction de la comptabilité publique qui fait ce travail sous la surveillance du ministre des finances et avec le concours des autres ministres.

Pour la dépense, chaque ministre fait connaître à la direction de la comptabilité au ministère des finances ce qui est nécessaire pour son service : il indique les motifs de l'augmentation ou de la diminution de la dépense, puis le ministre des finances coordonne entre eux les budgets spéciaux des divers ministères et les centralise.

Pour les recettes, c'est le ministre des finances qui prépare seul le budget des recettes ; il se base pour cela sur l'exercice de l'année dont on connaît tous les produits. Enfin, il prépare le projet de loi concernant l'ensemble du budget de l'Etat.

La première question qui se pose est de savoir si on ne devrait pas rapprocher autant que possible l'époque de la préparation du budget du moment où il arrivera à la période d'exécution.

En général, la présentation du budget a lieu à l'ouverture de la session législative, c'est-à-dire au commencement même de l'année qui précède celle aux besoins de laquelle le budget proposé est destiné à pourvoir.

Le bulletin de statistique et de législation comparée au ministère des finances (livraison de septembre 1877) a publié une étude sur la présentation et le vote des budgets en France depuis 1830. Nous voyons dans ce tableau que, sous le règne de Louis-Philippe, sauf de 1831 à 1834, les budgets ont été déposés en général au mois de janvier de l'année précédant celle à laquelle le budget s'appliquera, et même parfois ils ont été déposés plus tôt, notamment en 1836, 1842, 1846 ou ils ont été déposés en décembre 1834, 1840, 1844.

Le budget de 1849 fut déposé le 4 septembre 1848, celui de 1850 le 2 juillet 1849, celui de 1851 le 4 avril 1850.

Sous le second empire, presque tous les budgets furent présentés en janvier et en février, ceux de 1855, 1857, 1858, 1862, 1863, 1869 furent présentés en mars, ceux de 1854 et 1861 en avril, celui de 1853 en mai.

Depuis la chute de l'empire, on a toujours suivi le même système, le budget est présenté dans les premiers mois de l'année qui précède celle à laquelle le budget s'appliquera. Le budget de 1873 fut présenté le 14 mai 1872.

Celui de 1874, le 17 mars 1873.

Celui de 1875, le 12 janvier 1874.

Celui de 1876, le 11 mai 1875.

Celui de 1877, le 14 mars 1876.

Celui de 1878, le 11 janvier 1877.

Celui de 1879, le 2 avril 1878.

Celui de 1880, le 23 janvier 1879.

Celui de 1881, le 31 janvier 1880.

Celui de 1882, le 21 janvier 1881.

Il suit de là que le budget est présenté 11 ou 12 mois avant l'ouverture de l'exercice, sa préparation a déjà demandé 7 ou 8 mois et lorsque sonne l'exercice auquel il doit s'appliquer, le budget est déjà vieux et M. de Serre, garde des sceaux, disait, dans la séance du 15 février 1879 à la Chambre des députés :
« Faire le budget en janvier et dans les mois suivants,
« c'est trop tôt pour l'année qui suit ; de si loin, dans
« l'incertitude des événements, la prévoyance est
« vaine, une estimation approximative est impossible,
« les limites posées à chaque nature de dépenses sont
« illusoires : on demande trop crainte de ne pas
« avoir assez : toute règle s'évanouit dans le vague
« et on tombe dans l'arbitraire. »

Combien faudrait-il donc de temps pour préparer le budget ? Un délai de 9 mois suffirait, et ce laps de temps a été jugé suffisant et par le comte Beugnot et par le baron Louis, ministre des finances, qui établissait le calcul du temps nécessaire à chacune des phases de la période de préparation. Partant de ce fait que les Chambres sont toujours convoquées vers la fin de l'année, il suppose le projet de budget préparé dans le mois qui précède la convocation et déposé à l'ouverture de la session. « L'expérience

« a prouvé, disait-il à la Chambre des députés dans
« la séance du 11 janvier 1819, que de la présentation
« à la promulgation du budget, la discussion dans
« les commissions et les deux chambres entraînait
« au moins deux mois. Un mois est nécessaire pour
« les travaux des conseils généraux des départe-
« ments et des conseils d'arrondissements, chargés
« de la répartition des contributions directes par
« arrondissements et par communes. La confection
« des rôles pour régler les contingents individuels
« entraîne trois mois.»

Si l'on admet qu'un intervalle de 9 mois suffit à embrasser les phases successives de la préparation du budget, se pose la question de savoir comment on profitera des six mois que l'on aura gagnés. Faut-il retarder l'époque de la préparation, ou faut-il changer le point de départ de l'année financière, en la faisant courir du 1^{er} juillet au 1^{er} juillet ? Presque partout, en effet, les Parlements se réunissent en automne ou en hiver, et comme les Chambres se séparent en juillet ou en août, il faut que le budget soit voté avant cette époque. Il s'écoule donc un intervalle très considérable entre la discussion et l'application du budget. Il n'en serait plus de même si l'année financière commençait en juillet, car le budget serait voté en janvier, février, à une époque assez rapprochée de l'ouverture de l'exercice : « Réunis en novembre, « disait M. de Serre, c'est en janvier et dans les « mois suivants que vous ferez le budget. C'est le « faire trop tard pour l'année courante, mais aussi « c'est trop tôt pour l'année qui suit..... Il faut donc

« forcément adopter une époque intermédiaire, c'est
« celle de juillet. Cinq à six mois ne sont pas
« un terme trop éloigné pour vous empêcher de
« prévoir les besoins, de limiter les crédits avec pré-
« cision, et toutefois ce terme donne le loisir de faire
« la loi de finances et d'en préparer l'exécution.

« Ainsi nul doute que l'année financière de janvier
« à janvier ne soit mauvaise, tant qu'il sera naturel
« de réunir les Chambres pendant l'hiver. Nul doute
« au contraire que l'année de juillet à juillet ne soit
« par ce fait seul imposée sous peine de désordres,
« sous peine de renoncer au vote libre, au seul vote
« constitutionnel de l'impôt.»

De plus, le baron Louis, dans un discours du 18 février 1819, insistait aussi pour que le commencement de l'année financière fût porté au 1^{er} juillet. En 1817, tous les bureaux de la Chambre des députés se prononcèrent pour cette mesure. La proposition fut adoptée par la Chambre des députés, mais fut rejetée par la Chambre des pairs pour des motifs politiques. Ce projet fut abandonné à la suite de ces événements et ne fut jamais repris.

En Belgique, trois mois suffisent pour la préparation du budget. Le projet de budget est proposé aux Chambres en novembre et décembre et il est mis à exécution dès le 1^{er} janvier.

En Angleterre, il ne faut que quatre mois. Dans la deuxième quinzaine de décembre, chaque ministre envoie le projet de budget des dépenses de son département aux commissaires de la trésorerie, qui examinent et discutent tous ces budgets partiels et

en forment le budget général. Le budget des recettes est préparé par le chancelier de l'échiquier et présenté avec celui des dépenses à la Chambre des communes qui le discute et le vote en peu de temps, si bien que le budget est mis à exécution à partir du 1^{er} avril, commencement de l'année financière chez nos voisins.

En Prusse, on a changé, dans le courant de l'année 1877, le commencement de l'année financière. On l'a porté au 1^{er} avril au lieu du 1^{er} décembre, date qui était observée jusque-là.

Enfin, aux Etats-Unis, le point de départ de l'année financière a lieu le 1^{er} juillet.

On peut donc dire qu'il y aurait quelque chose à faire chez nous pour diminuer le temps de la préparation du budget. Une autre question qui se rattache à la préparation du budget, est celle de savoir comment il faut grouper dans un budget les recettes et les dépenses. Deux principes sont en présence : le principe de la spécialité qui établit un compte spécial pour chaque nature de revenu et qui affecte chaque revenu à une dépense déterminée ; et le principe de la centralisation, qui reçoit et confond en une masse commune tous les fonds et les emploie ensuite aux dépenses de toute nature sans distinction d'origine. Le système de la centralisation donne à l'Etat une grande force par cette concentration de tous les revenus, et par cette faculté de les appliquer indifféremment à telle ou telle destination ; de plus, il donne de grandes facilités pour la perception des fonds et le contrôle de leur emploi, mais d'un autre côté, il donne une si

grande liberté au pouvoir, que celui-ci peut avoir la tentation de restreindre la dotation de certains services publics en faveur de certains autres, et il ne permet pas aux populations qui payent l'impôt de pouvoir se rendre compte de son emploi. Le système de la spécialité offre peut-être plus de garantie aux contribuables, mais il présente de graves inconvénients. Il est impossible d'affecter exactement une recette spéciale à chaque nature de dépenses, et il est très difficile de contrôler des opérations complètement isolées les unes des autres ; enfin il y aurait une quantité considérable d'écritures et de comptes.

Le système de la centralisation et du fonds commun doit prévaloir. Le système de la stricte spécialité serait d'une complication excessive et en définitive pousserait plutôt à l'exagération qu'à la modération des dépenses. Le baron Louis s'exprimait ainsi sur ce point. « Les inconvénients graves propres à cette « forme de comptabilité auraient dû empêcher de l'a-
« dopter dans aucun système, puisque dans tous elle
« est inutile ou elle est dangereuse. En effet, les re-
« cettes spécialement affectées à des dépenses spécia-
« les sont-elles parfaitement conformes à ces dépen-
« ses, ce qui est la perfection du système de la spécia-
« lité, cette spécialité devient inutile puisque les recettes
« ou les dépenses spéciales auraient pu être comprises
« dans les recettes ou les dépenses générales sans dé-
« ranger l'équilibre du budget. Si les dépenses spé-
« ciales excèdent les recettes qui leur sont affectées, il
« faudra, ou laisser les travaux sans exécution, quoi-
« qu'ils soient nécessaires, ou les dépenses sans paye-

« ment, quoiqu'elles aient été faites, ou bien il faudra
« employer une partie des fonds du budget à solder
« l'excédent des dépenses spéciales. Enfin les recettes
« excèdent-elles les dépenses spéciales, elles ne pour-
« ront être employées et devront être rapportées au
« budget, ou, par un abus contraire à tout principe de
« bonne administration, et comme il est souvent arrivé,
« des dépenses sans objet seront faites uniquement
« parce que, par une erreur de calcul, elles auront été
« dotées trop largement, tandis que les services les plus
« urgents resteront en souffrance faute de fonds. Ce
« système, toujours inutile dans les temps d'abondance,
« deviendrait dangereux dans les moments où les be-
« soins de l'Etat sont extrêmes et multipliés, s'il était
« alors fidèlement suivi, mais cela n'arrive jamais. »
Rapport au roi sur les budgets de 1814 et 1815 par le baron
Louis, ministre des finances.

On pourrait, dans une certaine mesure, combiner ces deux principes ; on pourrait, par exemple, pour certaines natures de dépenses permanentes, comme les intérêts de la dette publique, employer le système de la spécialité, comme cela a eu lieu dans les premiers budgets de la Restauration, et comme cela a lieu encore en Angleterre.

Faut-il établir le principe de l'unité de budget, ou peut-on sans inconvénients établir plusieurs budgets distincts à raison, par exemple, du caractère ordinaire ou extraordinaire de la recette ou de la dépense ? C'est assez souvent une question d'appréciation des circonstances, car dans des circonstances extraordinaires, on peut avoir des besoins momentanés, aux-

quels on ne peut faire face qu'avec des ressources extraordinaires.

Au début de la Restauration, sous le ministère du comte Corvetto, le budget se composait d'un tableau unique formé de la réunion de trois états désignés par les lettres A. B. C. L'état A comprenait le service de la dette et de l'amortissement ; il était pour ainsi dire privilégié et un revenu particulier, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, lui était affecté. L'état B, comprenait en dépenses les services publics, et en recettes ce qui, dans les revenus réguliers et normaux, n'avait pas été spécialement consacré au paiement de la dette publique. L'état C, enfin, comprenait en dépenses toutes les dépenses extraordinaires et obligatoires qui avaient pour origine les désastres militaires, les frais d'occupation des armées étrangères, les indemnités de guerre et le remboursement d'obligations à courte échéance émises pour la même cause, et en recettes, d'abord l'excédent des recettes ordinaires, puis, pour le surplus, le produit d'un emprunt.

Cette division était fort acceptable ; le législateur et le public pouvaient se rendre compte de l'origine des différentes catégories de dépenses, du caractère de nécessité et de permanence, ou bien au contraire du caractère transitoire et facultatif propre à chacune d'elles. Un même volume contenait ces trois états et le compte extraordinaire était parfaitement justifié dans ce cas, car il résultait de circonstances exceptionnelles, du fait de l'occupation du territoire, et avait un caractère transitoire.

Sous Louis-Philippe, on établit la stricte unité budgétaire ; le budget de la dette publique avec l'affectation qui lui avait été faite disparut et le budget extraordinaire n'avait plus raison d'être. Un budget extraordinaire des travaux publics fut créé cependant le 17 mai 1837 ; mais il fut supprimé après la loi du 6 juin 1840 et il n'y eut plus qu'un seul budget.

Les budgets multiples reparurent sous le second empire : à partir de 1863, on compta en France 3 budgets, le budget ordinaire, le budget extraordinaire et le budget des dépenses sur ressources spéciales ; puis bientôt deux autres budgets vinrent encore s'y ajouter, le budget de l'amortissement et le budget de l'emprunt de 429 millions.

On ne voit pas dans les dernières années de l'empire de circonstances qui puissent justifier cette division entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Toutefois l'inconvénient résultant de ces budgets multiples était tempéré par cette circonstance que tous ces budgets étaient présentés en une fois et dans le même document et qu'ainsi on pouvait facilement, en les comparant, avoir une idée exacte de la situation de chaque service et de l'ensemble des dépenses du pays.

L'exposé des motifs du budget de 1863 justifie la distinction entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire : « Les crédits du budget ordinaire, y est-
« il dit, devront pourvoir aux services obligatoires et
« permanents, assurer le payement de la dette, l'exé-
« cution des lois, l'administration de la justice, la per-
« ception des revenus, la défense du territoire : après

« les avoir réglés avec toute l'économie qu'ils peuvent comporter, il sera toujours nécessaire, si on veut maintenir le bon ordre dans les finances, d'établir des recettes suffisantes pour en assurer intégralement le paiement ».

Quant au budget extraordinaire : « Les dépenses de ce budget, comprendront les grands travaux publics, les constructions nouvelles, les excédents temporaires de l'effectif militaire nécessités par la protection de nos intérêts extérieurs, en un mot tout ce qui, répondant à des besoins momentanés et destinés à disparaître, ne doit pas figurer parmi nos charges permanentes. Quelque incontestable que soit leur utilité, quel que soit le désir légitime de leur donner un prompt et grand développement, il sera toujours possible, après avoir déterminé les ressources disponibles, soit à raison des circonstances, soit à raison des facultés contributives du pays, de les limiter au montant même de ces ressources. Chacun de ces deux budgets ordinaire et extraordinaire aura donc son caractère spécial, ses règles spéciales. »

Cette division, quoiqu'il en soit, ne pouvait être qu'une cause de confusion et d'illusion. — Confusion, car pour savoir quelle était la dotation d'un service, il fallait consulter les deux budgets et additionner les sommes qui y étaient portées. Illusion, car le législateur et le public pouvaient croire que certaines dépenses n'avaient qu'un caractère transitoire tandis qu'en réalité on n'aurait pas pu les supprimer. Si nous examinons en effet les dépenses qui figuraient

dans le budget extraordinaire, nous voyons des grands travaux publics, comme la construction de nouveaux chemins de fer, de nouvelles routes, de nouveaux canaux dont on ne pouvait évidemment pas se passer. Bien plus, nous voyons des dépenses d'entretien qui, à raison de leur continuité, auraient dû figurer dans le budget ordinaire. Il était nécessaire de reconstruire chaque année un certain nombre de ponts, d'églises, de préfectures, etc.; aussi ces dépenses auraient dû figurer dans le budget ordinaire.

Que dire du budget de l'amortissement ? Ce budget n'a aucune raison d'être ; d'abord créé par la loi du 11 juillet 1866, sur une dotation de 76 millions 32, seulement étaient employés à l'amortissement, les autres étaient absorbés par des dépenses permanentes et obligatoires qui auraient dû figurer au budget ordinaire. Mais, en admettant même que ce budget soit exclusivement consacré à l'amortissement, il ne serait pas justifié pour cela, car l'amortissement doit être le résultat de la situation financière et il doit y être pourvu par des excédents budgétaires. La dotation qu'on peut lui faire à l'avance ne doit être qu'éventuelle et ne doit s'appliquer que dans le cas où, tous les services étant dotés, il reste une certaine somme qu'on puisse employer au rachat de la dette.

Arrivons au budget des dépenses sur ressources spéciales.

Ce budget, qui existe encore aujourd'hui, a été créé en 1863. L'exposé des motifs du budget ordinaire de 1863 dit qu'on a voulu « placer dans une

« catégorie séparée les services départementaux,
« communaux et locaux qui n'altèrent pas son équi-
« libre (du budget ordinaire) et dont les ressources
« spéciales conservent leur affectation par des reports
« successifs d'une année à l'autre. »

Dans chaque département les préfets ordonnancent les dépenses et les agents de l'Etat recouvrent les impôts départementaux en même temps que ceux de l'Etat, c'est pourquoi, avant 1843, les dépenses départementales étaient jointes au ministère de l'intérieur. De même les dépenses communales figuraient autrefois, parmi les dépenses du ministère des finances, au chapitre des remboursements, parce que les centimes additionnels des communes, perçus comme les centimes départementaux, par les agents de l'Etat, sont immédiatement versés aux trésoriers des communes.

Ce budget des dépenses sur ressources spéciales est digne d'approbation. Il est important d'établir la distinction entre les dépenses locales et celles de l'Etat, car, comme elles viennent grossir les dépenses générales, il faut que le public sache que l'augmentation ne porte pas uniquement sur les dépenses générales, D'un autre côté, il est utile que le législateur puisse influencer sur les dépenses départementales en refusant aux localités le droit d'emprunter ou de s'imposer extraordinairement. Le budget sur ressources spéciales ne comprend que les recettes perçues par les agents de l'Etat. Enfin, cette distinction permet de faire la comparaison entre le budget de la France et ceux des autres puissances ; car, partout ailleurs, les dépenses

et recettes locales sont distinctes des dépenses et recettes générales.

Quant au budget de l'emprunt de 429 millions, il doit être approuvé ; il en est de même du compte de liquidation qui a été établi depuis la guerre de 1870. En séparant ainsi du budget général des dépenses extraordinaires, on éclaire le législateur, qui peut discerner ainsi d'une façon précise ce qui est exceptionnel et ce qui est permanent.

M. Léon Say, en 1879, a donné une nouvelle forme au budget français. On trouve aujourd'hui trois budgets : le budget ordinaire, le budget des dépenses sur ressources extraordinaires, dans lequel on a fondu les crédits accordés pour les services qui étaient compris dans le compte de liquidation, et le budget sur ressources spéciales. Cette division en budgets ordinaire et extraordinaire, qui semble être un retour au système de 1863, ne peut pas subir les mêmes critiques. En effet, en 1863, ce qui déterminait l'inscription d'une dépense à tel ou tel chapitre c'était la nature même de la dépense ; aujourd'hui ce qui forme le budget extraordinaire, c'est l'ensemble des dépenses faites avec des ressources exceptionnelles : emprunts, émissions de rentes 3 0/0 amortissables. On met là des dépenses de nature passagère, on y a mis, comme nous l'avons vu, les dépenses militaires qui n'ont pas été terminées par le compte de liquidation : on y met les travaux publics extraordinaires, la construction des chemins de fer, etc.

Les Anglais admettent, dans certains cas, plusieurs budgets. D'abord ils font une distinction entre la

dette publique, la liste civile et les pensions d'une part, et d'autre part, les services militaires et civils. De plus dans certains cas exceptionnels, dans la guerre d'Abyssinie par exemple, on pourvoit à ces dépenses extraordinaires par un emprunt et on établit un compte spécial qui peut être regardé comme un budget extraordinaire.

Avant de passer à la composition même du budget, il nous reste une question à examiner, c'est celle de savoir si les budgets doivent être présentés nets ou bruts, c'est-à-dire s'il faut présenter le budget déduction faite des frais de perception, ou s'il faut comprendre les frais de perception dans l'ensemble du budget. La deuxième méthode est seule possible ; elle est absolument nécessaire pour la bonne administration des finances. Les chambres doivent nécessairement être instruites des frais de perception, car la proportion des frais de perception au rendement de tel ou tel impôt peut faire abolir ou maintenir cet impôt. On peut aussi introduire des réformes dans les frais de perception.

C'est depuis le budget de 1818 que l'on ouvre des crédits pour les frais de perception et aujourd'hui notre budget, à ce point de vue, comprend trois parties :

1°. Le service de la dette publique et certaines dépenses qui sont privilégiées ;

2°. Les services ministériels, c'est-à-dire les dépenses des administrateurs militaires et civils ;

3° Les frais de perception, de régie et de remboursement.

Que contient le budget français ? Le budget français est un ensemble de documents très divers, dont les uns sont des projets de lois ou des résolutions sur lesquels les Chambres émettent des votes, et dont les autres sont de simples explications, d'utiles renseignements ou même de véritables superfétations.

Le budget comprend : un exposé des motifs, un projet de loi et des tableaux annexés.

L'exposé des motifs est rédigé par le ministre des finances qui examine succinctement la situation des finances, jette un rapide coup d'œil sur les résultats des exercices écoulés, compare les prévisions des recettes et des dépenses de l'exercice futur avec les votes des Chambres pour l'exercice en cours ou pour le dernier exercice voté, explique en quelques mots les causes des différences, établit la situation de la dette flottante et indique brièvement ses projets de réforme.

Après l'exposé des motifs vient un projet de loi qui, avec les tableaux qui y sont annexés, forme la partie essentielle du budget. Ce projet de loi comprend pour le budget de 1882 trente-deux articles répartis en trois titres, qui sont :

Titre I. — Des contributions directes et taxes y assimilées.

Titre II. — Des dépenses.

Titre III. — Des recettes.

Chacun de ces titres est subdivisé en un certain nombre de paragraphes que nous allons examiner rapidement.

TITRE I. — DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET TAXES
ASSIMILÉES.

§. I. — *Budget ordinaire*

Ce paragraphe comprend deux articles. L'art. 1^{er}. s'occupe des contributions directes. La première partie constitue le vote spécial émis chaque année sur les contributions directes; l'état A, auquel renvoie cet article, est voté par le vote émis sur l'article. Il évalue les contributions directes à la somme de 375,136,500 fr. Le deuxième alinéa de l'art. 1^{er} parle de la répartition faite entre les départements du principal des contributions directes (état B); si on veut changer la répartition, il faut procéder par voie de dispositions spéciales.

L'article 2 s'occupe des taxes assimilées aux contributions directes qui, dit-il, énoncées au § 1 de l'état C annexé à la présente loi, seront établies pour 1882 au profit de l'État conformément aux lois existantes. Il indique aussi que les taxes spéciales applicables aux dépenses ordinaires du budget de l'exercice 1882 sont évaluées conformément à la première partie de l'état D annexé à la présente loi, à la somme de 24,857,600.

§ 2. — *Budget des dépenses sur ressources spéciales.*

Art. 3 à 14. — Ils ne s'occupent que de fixer les centimes additionnels que les départements et les communes pourront établir: ils fixent le maximum de ces centimes.

L'article 11 indique les diverses taxes assimilées aux contributions directes qui seront établies pour 1882 au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants.

L'article 12 évalue, pour 1882, les taxes spéciales assimilées aux contributions directes dont le produit est applicable au budget des dépenses sur ressources spéciales, à la somme de 1,035,520 fr., conformément à la seconde partie de l'état D, annexé à la présente loi.

TITRE II. — DES DÉPENSES

§ 1. — *Budget ordinaire*

Il n'y a qu'un seul article (art. 15) qui porte :

Des crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses ordinaires de l'exercice 1882, conformément à l'état E annexé à la présente loi. — Ces crédits s'appliquent :

A la dette publique, aux dotations et aux dépenses des pouvoirs législatifs, pour 1,272,482,158

Aux services généraux des ministères, pour 1,218,926,264

Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, pour 304,795,786

Aux remboursements et restitutions, non-valeurs et primes, pour . . 22,458,725

Total général conforme à l'état E. 2,818,662,933

§ 2. — *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires.*

Art. 16, 17, 18. — L'article 16 porte : des crédits s'élevant à la somme de 559.015.571 francs sont accordés aux ministres pour les dépenses sur ressources extraordinaires de l'exercice 1882, conformément à l'état F, et l'article 17 ajoute : il sera pourvu aux dépenses extraordinaires prévues par l'article précédent au moyen du produit de la négociation de valeurs conformes à celles dont la création a été autorisée par la loi du 11 juin 1878. Toutefois ces valeurs ne pourront être négociées que dans la limite des dépenses engagées et à mesure des besoins justifiés par la situation des paiements exigibles.

La deuxième partie de l'article 16 porte que les crédits qui n'auront pas été consommés seront reportés par décrets à l'exercice suivant, où ils conserveront leur affectation primitive, et l'article 18 décide que les ressources correspondantes aux crédits reportés à l'exercice suivant seront également reportés par les mêmes décrets au dit exercice.

§ 3. — *Budget des dépenses sur ressources spéciales*

Art. 19, 20, 21. — L'article 19 renouvelle le droit pour les communes de percevoir, conformément aux lois existantes, les droits et produits énoncés dans l'état G.

Art. 20. — Les voies et moyens affectés aux dépenses départementales et spéciales qui se règlent d'après le montant des recettes des mêmes services sont évalués pour l'exercice 1882 à la somme de 419,301,220 fr. conformément à l'état H.

Enfin l'article 21 porte que les crédits affectés aux dépenses départementales et spéciales qui se règlent d'après le montant des recettes des mêmes services sont fixés provisoirement pour l'exercice 1882 à la même somme de 419.301.220 fr. conformément à l'état I.

§ 4. — *Budgets annexes rattachés pour ordre
au budget général*

Art. 22. — Les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'Etat sont fixés en recettes et en dépenses pour l'exercice 1882 à la somme de 57.605.083 conformément à l'Etat J.

Les budgets rattachés pour ordre au budget de l'Etat sont :

Le budget de la fabrication des monnaies et médailles rattaché au ministère des finances.

Ceux de l'imprimerie nationale et de la Légion d'honneur rattachés au ministère de la justice.

Celui de la caisse des invalides de la marine rattaché au ministère de la marine et des colonies.

Et celui de l'Ecole centrale des arts et manufactures rattaché au ministère de l'agriculture et du commerce.

§ 5. — *Dispositions diverses*

Dans l'article 23 on ouvre au ministre de la guerre un crédit de 6.500.000 fr. pour l'inscription au trésor public des pensions militaires à liquider dans le courant de l'année 1882.

L'article 24 ouvre un crédit de 1.500.000 fr. en sus

du produit des extinctions pour l'inscription des pensions civiles liquidées par application de la loi du 9 juin 1853.

L'article 25 s'occupe des crédits supplémentaires et décide que la nomenclature des services votés pour lesquels il peut être ouvert, par décrets rendus en conseil d'Etat, des crédits supplémentaires, pendant la prorogation des chambres, en exécution de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, est fixée pour l'exercice 1882 conformément à l'état K.

TITRE III. — DES RECETTES

§ 1. — *Impôts et revenus autorisés*

Art. 26. — Est et demeure autorisée la perception des contributions directes et des taxes y assimilées établies pour l'exercice 1882, en conformité des articles 1 à 14, 19 et 20 de la présente loi.

Art. 27. — Continuera d'être faite pour 1882 au profit de l'Etat, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état L.

§ 2. — *Evaluation des voies et moyens*

Art. 28. — Il décide que les voies et moyens ordinaires applicables aux dépenses ordinaires du budget de l'exercice 1882 sont évaluées, conformément à l'état M annexé à la présente loi, à la somme totale de 2,836,503,223 francs.

§ 3. — *Moyens de service et dispositions diverses*

On entend en général par moyens de service les bons du trésor ou les autres procédés de trésorerie auquel le gouvernement peut recourir pour se procurer un fonds de roulement et anticiper le produit tardif des impôts.

Quant aux dispositions diverses, elles sont naturellement très variables. Quand la Chambre veut qu'on lui présente des documents ou des comptes spéciaux, c'est dans ce titre qu'elle fait connaître sa volonté. Ainsi, dans le budget de 1878, elle réclama dans ce titre que le gouvernement lui fournit un état contenant les principaux éléments de la situation financière de toutes les communes de France et des départements.

L'article 29 autorise le ministre des finances à affecter l'excédent de recette qui serait constaté en clôture d'exercice à l'amortissement des obligations à court terme à l'échéance de 1882 émises en vertu des lois relatives au compte de liquidation et dont le remboursement n'aura pu être imputé sur les crédits ouverts au chapitre 5 du budget du ministère des finances pour l'exercice 1882. En cas d'insuffisance, ajoute l'article, il y sera pourvu par une émission d'obligations de même nature à une échéance maximum de six années.

L'article 30 autorise le ministre des finances à créer pour le service de la trésorerie et les négociations avec la Banque de France, des bons du Trésor portant

intérêt et payables à une échéance qui ne pourra pas excéder une année.

Les bons du Trésor en circulation ne pourront excéder 400 millions de francs. Ne sont pas compris dans cette limite, les bons déposés en garantie à la Banque de France, les bons créés spécialement pour prêts à l'industrie, ni les obligations à court terme créées ou à créer en vertu des lois relatives au compte de liquidation et des dispositions de l'article 29.

Enfin l'article 31 autorise la ville de Paris à mettre en circulation pendant l'année 1882 des bons de la caisse municipale pour une somme qui ne pourra excéder 20 millions de francs.

§ 4. — *Dispositions générales*

Il n'y a qu'un seul article qui défend la perception d'impôts autres que ceux énumérés dans les annexes de cette loi du budget. En voici le texte :

Art. 32. — Toutes contributions directes et indirectes autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception.

Chacun des articles de ce projet de loi est l'objet d'un vote, c'est ce qu'on exprime en disant que le budget est voté par article. On vote par chapitre les dépenses énumérées dans les états que nous allons voir. Au projet de loi que nous venons d'examiner sont joints un certain nombre de tableaux qui sont numérotés par les premières lettres de l'alphabet.

Etat A. — Tableau des contributions directes à imposer en principal et centimes additionnels pour l'exercice 1882. Ce tableau indique dans le budget sur ressources spéciales un maximum pour les centimes additionnels. Ce maximum peut ne pas être atteint. Le total général des contributions directes est de 705,736,091 dont 375,136,500 pour le budget ordinaire et 330,599,591 pour le budget des dépenses sur ressources spéciales.

Etat B. — Contributions foncière, personnelle mobilière et des portes et fenêtres. Tableau de fixation du contingent de chaque département en principal pour 1882. L'impôt des patentes n'est pas compris dans ce tableau parce que c'est un impôt de quotité.

Etat C. — Tableau des droits, produits et revenus dont les rôles peuvent être établis pour 1882 conformément aux lois existantes.

Ce tableau énumère des impôts autres que les quatre contributions directes perçus en vertu de rôles nominatifs. On trouve aussi dans ce tableau la date des lois qui les ont établis soit au profit de l'Etat, soit au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisées.

Etat D. — Tableau des taxes assimilées aux contributions directes à établir pour l'exercice 1882.

Il indique l'évaluation pour 1882 des taxes qui figurent dans l'Etat C. Le total est de 25.893.120, dont 24.857.600 rentrent dans le budget ordinaire.

Etat E. — Budget ordinaire des dépenses de l'exercice 1882. Tableau par chapitres des dépenses ordinaires.

Il ne contient que la sèche nomenclature des services et des sommes y afférentes sans états de développements. Chaque ligne forme un chapitre et fait l'objet d'un vote, c'est ce qui constitue le vote du budget par chapitres.

Chaque ministère comprend un certain nombre de chapitres.

Ministère des finances.....	83
Ministère de la justice	18
Ministère des affaires étrangères.....	16
Ministère de l'intérieur et des cultes :	
I. Service du ministère de l'intérieur.....	43
II. Service des cultes... ..	21
III. Service du gouvernement général civil de l'Algérie...	32
Ministère des postes et télégraphes.....	11
Ministère de la guerre.....	29
Ministère de la marine et des colonies.....	31
Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts :	
I. Service de l'instruction publique.. ..	37
II. Service des beaux-arts.....	19
Ministère de l'agriculture et du commerce.....	28
Ministère des travaux publics.....	51

Ce qui donne un total de 419 chapitres.

Il y a une récapitulation du budget ordinaire des dépenses de l'exercice 1882. Les chapitres sont classés en 4 parties.

MINISTÈRES ET SERVICES

Montant des crédits accordés

1 ^{re} Partie. — Dette publique, dotations et dépenses des pouvoirs législatifs — Ministère des finances.....			1.272.482.158
Ministère de la justice.....	35.895.742		
Ministère des affaires étrangères.....	13.758.300		
Ministère de l'intérieur et des cultes.	1^{re} section. — Service du Ministère de l'intérieur... 60.231.602 2^e section. — Service des cultes... 53.365.866 3^e section. — Service du Gouvernement général civil de l'Algérie.. 21.237.806	134.835.274	
Ministère des finances.....	19.564.272		
Ministère des postes et télégraphes.....	1.995.860		
Ministère de la guerre.....	575.505.532		1.218.926.264
Min. de la marine et des colonies.	1^{re} section. — Service marine.. 172.001.600 2^e section. — Service colonial.. 30.950.894	202.952.494	
Min. de l'inst. publ. et des Beaux-Arts.	1^{re} section. — Service de l'instruction publique ... 69.909.451 2^e section. — Service des Beaux-Art' 8.489.550	78.399.001	
Ministère de l'agriculture et du commerce.....	21.534.262		
Ministère des travaux publics.	1^{re} section. — Service ordinaire. 86.699.173 2^e section. — Travaux extraordinaires... 47.786.354	134.485.527	
3 ^e Partie. — Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics.	Ministère des finances.....	172.010.291	
	Ministère des affaires étrangères.....	75.000	
	Gouvernement général civil de l'Algérie.....	7.169.753	304.795.786
	Ministère des postes et télégraphes.....	111.136.710	
	Ministère de l'agriculture et du commerce.....	14.404.032	
	Ministère des finances.....	14.899.000	
4 ^e Partie. — Remboursements et restitutions non valeurs et primes.	Ministère de l'intérieur.....	4.310.000	
	Gouvernement général civil de l'Algérie.....	329.725	22.458.725
	Ministère des postes et télégraphes.....	2.870.000	
	Ministère de l'agriculture et du commerce.....	50.000	

TOTAL général des dépenses ordin^{res} de l'exercice 1882 2.818.662.933

Si la Chambre n'avait pas d'autres renseignements, elle ne voterait pas en connaissance de cause. Le budget est suivi d'une série de dispositions où les justifications sont données. En tête de chaque ministère, il y a un petit exposé de motifs du ministre compétent ; il y a la justification des modifications faites au budget.

État F. — Budget des dépenses sur ressources extraordinaires de l'exercice 1882. Tableau par chapitres des dépenses extraordinaires :

Ministère des finances (1 chap.). — Frais de l'emprunt afférent aux dépenses extraordinaires de 1881.....	1.500.000 »
Ministère de l'intérieur (1 chap.). — Service du gouvernement général civil de l'Algérie.....	3.500.000 »
Ministère des postes et télégraphes (1 chap.). — Dépenses extraordinaires de la télégraphie.....	10.000.000 »
Ministère de la guerre (10 chap.). — Reconstruction du matériel de guerre.....	55.189.143 »
Ministère de la marine et des colonies (7 chap.). — Travaux et dépenses extraordinaires de la marine.....	35.184.928 »
Ministère des travaux publics (24 chap.). — Grands travaux publics.. ..	453.741.500 »
TOTAL général des dépenses sur ressources extraordinaires de l'exercice 1882.....	559.015.571 »

Le budget extraordinaire est voté par un vote d'ensemble en votant le tableau. Mais un député peut faire un amendement pour faire rayer ou restreindre une dépense.

État G. — Nous arrivons au budget des dépenses sur ressources spéciales. Tableau des droits, produits et revenus, dont la perception est autorisée pour 1882 conformément aux lois existantes au profit des départements, des communes, des établissements publics

et des communautés d'habitants dûment autorisées.

Etat H. — Tableau des voies et moyens. Il comprend les ressources spéciales de l'exercice 1882. Elles sont rangées d'après les administrations qui les reçoivent.

Etat I. — Budget des dépenses sur ressources spéciales de l'exercice 1882. Il y a une division par chapitre :

Ministère des finances (5 chap.).....	174.128.011	»
Ministère de l'intérieur et des cultes.....	Service général (3 chap.).... 220.080.600 » Service du Gouvernement général civil de l'Algérie (4 chap.) 3.600.550 »	
Ministère des postes et télégraphes (1 chap.).....		
Ministère de la marine et des colonies (1 chap.).....	240.000	»
Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts (2 chap.).....	15 862.420	»
Ministère de l'agriculture et du commerce (2 chap.).....	2.308.000	»
Ministère des travaux publics (3 chap.).....	3 046.139	»
TOTAL général des dépenses sur ressources spéciales de l'exercice 1882.....	419.301.220	»

Etat J. — Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général de l'exercice 1882.

Il comprend un tableau des recettes et des dépenses de ces budgets, que nous avons énumérés plus haut. Cette annexion au budget de l'Etat de tous ces petits budgets, a été un grand progrès pour la comptabilité et pour le contrôle.

Etat K. — Il comprend la nomenclature des services pouvant, seuls, donner ouverture à des crédits supplémentaires par décrets pendant la prorogation des Chambres pour l'exercice 1882.

Etat L. — Tableau des droits, produits et revenus

au profit de l'Etat, dont la perception est autorisée pour 1882 conformément aux lois existantes. On indique, après chaque impôt, la loi en vertu de laquelle a lieu la perception. La perception des contributions directes a été autorisée par l'état A. Dans l'état L, on trouve les produits du domaine, les produits des forêts, les impôts et revenus indirects, les divers revenus et les produits divers du budget.

Etat M. — Budget ordinaire de l'exercice 1882.
Tableau des voies et moyens.

Le tableau E ne contenait que le budget général des dépenses ; le tableau M est le budget des recettes par nature de recettes. Celles qui sont classées sous le titre de produits divers du budget ont les origines les plus variées :

Contributions directes.....	375.136.500 »	
Taxes spéciales assimilées aux contributions directes..	24.857.600 »	
Enregistrement, timbre et domaines.....	712.227.500 »	
Produits des forêts.....	38.558.600 »	
Douanes et sels.....	316.858.000 »	
Contributions indirectes	1.033.743.000 »	
Postes et télégraphes.....	138.204.000 »	
Divers revenus.....	101.967.168 »	
Produits divers du budget.....	48.966.162 »	
Dégrèvements sur les sucres.	Prélèvement sur les excédents de recette des exercices 1877, 1878, 1879 (loi du 19 juil- let 1880..... 25.652.604 » Prélèvement complé- mentaire sur l'excé- dent de recette de l'exercice 1879.... 20.331.396 »	45.984.000 »

Tous les tableaux que nous venons d'énumérer et le

projet de loi qui précède forment le budget réel, c'est-à-dire le texte de la loi et les annexes essentielles. Mais les détails, les justifications manquent : s'ils n'avaient que ces renseignements, les membres du Parlement et le public n'auraient qu'une vue d'ensemble ; c'est aux détails, à ce que l'on appelle les développements, qu'est consacré le reste de ce qu'on appelle le budget.

Tout ce supplément d'informations est divisé en trois parties : 1^o les documents généraux ; 2^o le budget des recettes ; 3^o les budgets particuliers des dépenses des ministères.

Les documents généraux n'ont pas un caractère législatif ; ils comprennent des documents que le ministre doit soumettre aux Chambres en même temps que le budget.

Il y a d'abord le tableau général de comparaison des budgets de 1882 et 1881.

Puis un tableau de la dette flottante au 1^{er} janvier 1881, un tableau des découverts du Trésor au 1^{er} janvier 1881. Ils proviennent d'anciens budgets qui se sont réglés en déficit, d'impôts qui ne sont pas rentrés. Ce tableau explique le tableau de la dette flottante.

Enfin, la situation des services spéciaux du Trésor au 1^{er} janvier 1881. Il y a le service des cautionnements, certains comptes qui existent entre l'Etat et des Compagnies subventionnées, telles que la Compagnie des services maritimes, des messageries nationales, la Compagnie des paquebots transatlantiques. Il y a les prêts à l'industrie, les avances faites aux communes pour les chemins vicinaux. En résumé,

les tableaux compris sous le titre de documents généraux sont assez sommaires.

Le budget des recettes contient des développements sur les diverses natures de recettes, mais il n'y a pas là non plus place à beaucoup d'extension. Ce qui occupe la plus grande partie du budget, ce sont les documents sur les budgets particuliers des ministères. Il y a, en tête du budget de chaque ministère, un exposé des motifs qui explique les causes de changement dans les demandes de crédit.

A chacun des budgets ministériels, il y a beaucoup d'annexes, par exemple, le tableau des logements occupés dans chaque ministère, la situation des emprunts départementaux, le nom de toutes les jeunes filles admises à l'école nationale de Saint-Denis, le nom de tous les membres de la Légion d'honneur morts dans l'année.

Nous venons de décrire le budget français tel qu'il sort de la direction de comptabilité générale du Ministère des finances. Il est présenté aux Chambres, nous avons examiné à quel moment. La période de la préparation est terminée, nous allons voir l'examen du budget par les Chambres.

CHAPITRE III

DU VOTE DU BUDGET

Cette période s'ouvre au moment où le projet de budget est déposé et se termine par la transformation complète du projet en loi. Les opérations budgétaires n'offrent plus le caractère administratif que nous avons vu dans la période de préparation; dès que le budget est déposé, il appartient à la Chambre et les nouvelles opérations émaneront de l'initiative des députés.

Avant de voter le projet de loi, les députés doivent examiner les propositions ministérielles et se rendre un compte exact de la situation financière, des besoins et des recettes. Comment se fera cet examen ?

La Chambre est divisée chaque mois par tirage au sort en onze groupes égaux qu'on appelle bureaux. Le nombre des bureaux a varié. Toutes les fois qu'un projet de loi est soumis à la Chambre, chaque bureau le discute sommairement et nomme ensuite un ou deux commissaires ou rapporteurs. La réunion de ces différents commissaires forme la commission qui est chargée de l'examen complet du projet et des amendements proposés. Cette procédure est appli-

cable au budget. La commission du budget est composée de trente-trois membres et est divisée en plusieurs sous-commissions. Quand la commission a fait son travail, elle dépose ses conclusions devant la Chambre sous la forme d'un rapport dûment imprimé et distribué. Jusque-là la discussion ne doit pas commencer en pleine assemblée.

Ce système peut présenter de graves inconvénients dans les questions d'affaires, les discussions des bureaux ne sont jamais bien sérieuses, la commission ainsi nommée ne comprend pas toujours tous les hommes compétents, de plus les discussions dans les bureaux sont plus politiques que financières, on a vu sous l'empire et nous voyons encore aujourd'hui les membres de l'opposition rejetés systématiquement de toutes les commissions du budget. La commission du budget fait chez nous un rapport général sur l'ensemble des recettes et des dépenses et en outre une série de rapports partiels sur les dépenses des divers départements ministériels. Les pouvoirs de la commission du budget sont devenus plus étendus depuis la chute de l'empire. En fait, elle tend à enlever au gouvernement l'administration et à la Chambre même la liberté d'examen et de discussion. A cette commission du budget doivent être envoyés tous les projets du gouvernement pour des demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires concernant les dépenses courantes, et tout projet de loi du gouvernement ainsi que toute proposition émanant de l'initiative du Parlement dont l'objet serait de modifier les ressources ou les dépenses de l'Etat. Ainsi, aucune

dépense nouvelle, aucune augmentation de dépense ne peut échapper à la commission du budget.

Le rapport de la commission une fois déposé, on procède au vote ; à ce sujet s'élèvent certaines questions que nous allons étudier. Et d'abord, doit-on voter annuellement toutes les dépenses ? Ce point a été longtemps discuté. Il y a certains services obligatoires, notamment celui de la dette publique, et on pourrait se demander s'il n'y a pas un danger à changer chaque année l'organisation de certains services. En Angleterre on ne vote pas chaque année les intérêts de la dette, la liste civile et quelques pensions ou traitements. Il ne faudrait pas croire que par cette absence de vote annuel, la Chambre des communes abandonne tout droit sur les dépenses consolidées et aussi sur le fonds consolidé lui-même, il ne faut pas croire qu'elle ne peut accroître ni modifier le montant ou la composition de ce fonds : « La
« conséquence de cette autorisation permanente, dit
« M. Desmousseaux de Givré, accordée par une loi
« au gouvernement, de consacrer la plus grande
« partie des recettes annuelles de l'Etat à un emploi
« déterminé, est uniquement de priver la Chambre
« des communes du droit de réduire par un acte
« émané d'elle seule des dépenses dont le paiement
« constitue aux yeux de la nation un devoir sacré.
« Dès lors toute question relative, tant à la composition
« du fonds consolidé, qu'aux dépenses auxquelles il
« est affecté, n'est plus simplement une question de
« subsides et d'impôts, et toute décision de la Cham-
« bre des communes à ce sujet ne devient valable que

« par la ratification de la Chambre des lords et la
« sanction royale. Ces garanties données aux créan-
« ciers de l'Angleterre n'ont pas été sans influence
« sur le fondement même du crédit si remarquable
« dont jouit la dette de l'empire britannique. »

En France, sous la Révolution et la Restauration, on voulut établir un régime analogue.

L'article 6 du projet de Constitution élaboré par l'un des comités de l'assemblée, était ainsi conçu : « Aucun impôt ne sera accordé que pour le temps qui s'écoulera jusqu'au dernier jour de la session suivante, toute contribution cesse de droit si elle n'est pas renouvelée à cette époque.

Dans la séance de l'Assemblée nationale du 7 octobre 1789, présidée par Mounier, le duc de Mortemart fit remarquer : « qu'il existe deux sortes d'impôts :
« le premier destiné à l'acquittement de la dette pu-
« blique, le second destiné aux besoins journaliers
« de l'administration. L'impôt de la première espèce
« ne peut pas être suspendu ou renouvelé tous les
« ans, il doit durer toujours. » M. Fréteau répliqua :

« De ce que la dette publique est sacrée, s'ensuit-il
« que nous devons voter un impôt perpétuel ? Mais
« la dette personnelle aux besoins de l'Etat nous est
« aussi sacrée, et toutes les sortes d'impôts sont sur
« la même ligne. Nous devons à nos commettants de
« maintenir leur liberté, leur indépendance et nous ne
« le pouvons qu'en déterminant que les impôts pour-
« ront être suspendus et renouvelés à toutes les lé-
« gislatures. »

Mirabeau vint alors soutenir la rédaction suivante :

« Aucun impôt ne sera accordé pour plus d'un an, à l'exception de ceux qui seront particulièrement affectés à la liste civile du roi et au paiement successif des intérêts et du capital de la dette nationale. » Il s'exprima en ces termes : « La dette publique ayant « été solennellement avouée et consolidée, les fonds « destinés à en acquitter les intérêts et à en rembourser les capitaux ne doivent point être sujets « aux variations, aux caprices des législateurs : ils « doivent d'abord être fixes, sans cependant cesser « d'être soumis à l'administration et à l'inspection du « Corps législatif.

« Limiter à un an la durée des impôts sur lesquels « sera assurée la dette publique, c'est donner au Corps « législatif le droit de mettre chaque année la nation « en banqueroute. »

Après Mirabeau d'autres orateurs se firent entendre Le duc de la Rochefoucault, Barnave, etc., soutinrent l'opinion du duc de Mortemart. Robespierre, Mgr de Boisgelin, archevêque d'Aix, Mgr de Lubersac, évêque de Chartres, Petion de Villeneuve, etc., soutinrent l'opinion de Fréteau. On aboutit au vote d'un paragraphe additionnel rédigé par Lameth et dont les termes obscurs étaient choisis de manière à concilier les opinions adverses. Ce paragraphe disait : « Chaque législature votera de la manière qui lui paraîtra convenable les sommes destinées soit à l'acquittements des intérêts de la dette, soit au paiement de la liste civile. »

Quelque temps plus tard, cette disposition reparaisait dans la constitution de 1791, mais en termes nets

et précis. « Sous aucun prétexte les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile ne pourront être ni refusés ni suspendus. »

La Constitution de 1793 (art. 122) se borne à déclarer « que la dette publique est garantie » mais la Constitution de l'an III et aussi les Constitutions impériales restent muettes, ce qui ne s'explique que trop facilement par la détresse financière où se trouvait plongée la France au moment de leur confection.

Le comte Corvetto reprit le système de Mirabeau et, dans la séance du 14 novembre 1816, il disait à la Chambre : « L'exemple de ce qui se passe chez une « nation voisine (l'Angleterre) où le crédit s'est « élevé au plus haut degré, nous indique la route à « suivre pour obtenir des résultats semblables. La « dotation de la caisse d'amortissement, dans sa nouvelle consistance, assure l'extinction graduelle du « capital de notre dette. Il n'est pas moins important « de donner aux créanciers de l'État toute sécurité « pour le service des arrérages. Je propose 1^o : d'af- « fecter un fonds spécial sous le titre de fonds con- « solidé au service des intérêts de la dette perpé- « tuelle et à l'amortissement successif du capital ; 2^o « de faire verser directement ce fonds à la Banque de « France, qui sera chargée désormais d'acquitter ces « dépenses. En plaçant ainsi dans les mains d'une « administration indépendante l'exécution de ce service, en lui déléguant une portion déterminée du « revenu public, un fonds qui ne pourra, dans au- « cun cas, sous aucun prétexte être détourné de sa

« destination sans être remplacé par une portion
« égale de ce revenu et d'un recouvrement aussi cer-
« tain , nous donnons aux créanciers de l'Etat une
« nouvelle garantie de l'exactitude des paiements,
« de l'efficacité de l'amortissement, et cette espèce
« de privilège accordée à la dette publique ne sera pas
« sans utilité pour l'Etat, puisqu'il placera avec plus
« d'avantage ses effets, auxquels la confiance atta-
« chera plus de valeur. » (Rapport au roi sur le projet
de budget de 1817 par le comte Corvetto). La Chambre
des députés approuva ces propositions et vota la loi
du 25 mars 1817 dont le titre X était ainsi conçu :
Affectation d'un revenu particulier à la dette publique, et
l'art. 139 de cette loi porte : « Les produits nets de
l'enregistrement, du timbre et des domaines, et ceux
des administrations des postes et de la loterie sont
affectés au paiement des intérêts de la dette perpé-
tuelle et au service de la caisse d'amortissement. —
La portion attribuée à cette caisse est fixée à la somme
de 40 millions. »

La loi de 1819 substitua aux produits des postes
et de la loterie les produits nets des forêts, douanes
et sels.

L'expérience prouva que ces combinaisons n'étaient
que médiocrement utiles ; aussi cette affectation d'un
revenu particulier à la dette publique disparut sans
bruit. Le projet de budget de 1831 ne contient aucune
mention de cette disparition et le rapport au roi reste
aussi absolument muet, malgré cette infraction for-
melle à la loi de 1817. Les auteurs de la charte de
1830, ceux de la Constitution de 1848 ont reproduit

simplement l'article 70 de la charte de 1814, portant que la dette publique est garantie. Cette disposition elle-même n'a pas reparu dans les constitutions de 1852 et de 1875, qui sont muettes sur ce point.

Ce système de l'affectation d'un revenu particulier à la dette publique présente de graves inconvénients. En effet, il serait impossible de réformer ou de supprimer une des taxes affectées à la dette publique, car on objecterait immédiatement que les taxes nouvelles ne donneraient pas le même produit et n'offriraient pas la même sécurité.

La même question s'est présentée pour l'effectif militaire et le gouvernement prussien a fait admettre, en 1874, que les dépenses du budget de la guerre, en ce qui concerne l'effectif, seraient votées, non pas annuellement, mais pour une période de 7 années.

Une autre question est celle de savoir s'il faut voter annuellement tous les impôts. A ce point de vue, le système français présente de grands avantages. Tous les impôts sont compris dans un tableau annexé à la loi de budget et il n'y a pas de vote de détail. Si on veut augmenter ou diminuer un impôt, si on veut remplacer une taxe ancienne par une nouvelle, chaque député peut faire une proposition à ce sujet. On évite ainsi, en ne votant pas chaque année tous les impôts en détail, les graves discussions qui ne manqueraient pas de s'élever sur chacun d'eux. Il n'y a d'exception que pour les contributions directes, qui font l'objet d'un vote distinct.

Nous arrivons à une question très importante qui est celle de savoir comment le vote du budget doit s'accom-

plir. Doit-on voter le budget en bloc, par ministères, par grandes sections ou par chapitres ?

« Le vote de l'impôt, a dit Rossi, est une des plus
« précieuses prérogatives et une des plus puissantes
« garanties de notre droit constitutionnel. Il faut que
« le vote, par sa généralité, ne soit pas dérisoire et que
« par une trop grande spécialité il ne dépouille pas
« l'administration de son droit et de sa responsabilité
« en confondant les pouvoirs. Si l'on étudiait le pro-
« blème en lui-même, abstraction faite des usages et
« des précédents, on reconnaîtrait assez facilement
« les règles générales qui doivent dominer la ma-
« tière.

« Que serait-ce, dit-il autre part, si les ministres,
« arrivant tous les ans devant la Chambre, lui pré-
« sentaient une espèce de tohu-bohu et lui disaient
« par exemple : Il nous faut un milliard. Le vote serait
« dérisoire, car il arriverait que, quand on voudrait
« abuser de la force armée, on laisserait en souffrance
« un autre service et qu'on porterait tout l'argent sur
« l'armée. Ce vote en bloc serait une dérision : les
« Chambres n'auraient jamais le moyen de voir clair
« dans les affaires du pays. Or l'importance du vote
« de l'impôt, c'est sans doute la protection de la bourse
« des contribuables, mais c'est surtout le droit d'in-
« vestigation dans les affaires du pays. Or si l'on
« suppose un vote en bloc, cela n'a plus aucune
« espèce d'importance.

« Si au contraire, il fallait que chaque ministre
« vint devant la Chambre et lui dise : non seulement
« je ne vous demande pas de voter en bloc, mais je

« vous demande de voter tant de mille francs pour
« le papier dont on fera usage dans mon ministère,
« tant pour les plumes, etc. Si le ministre de la guerre
« devait venir demander, non plus 50,000 fr. pour
« réparer une forteresse, mais 1,000 fr. pour telle
« chose, 1,000 fr. pour telle autre chose, il arriverait
« d'abord qu'on n'en finirait pas et que la Chambre
« ne porterait aucune attention au vote, ou bien il
« arriverait que la Chambre administrerait le pays à
« livres, sous et deniers, et que les ministres n'au-
« raient plus aucune action ni aucune responsabi-
« lité. Or quelle pourrait être la responsabilité de la
« Chambre ? Aucune, car elle ne peut pas avoir de
« responsabilité légale.

« Faire voter les impôts en masse, c'est une déri-
« sion ; faire descendre la Chambre dans les détails,
« c'est déplacer complètement la responsabilité mi-
« nistérielle et faire de la Chambre un mauvais corps
« administratif. Il y a donc là un problème à résoudre,
« un moyen à chercher pour que le vote de l'impôt ne
« soit ni dérisoire pour la Chambre, ni sans protec-
« tion pour le pays, pour qu'il y ait sauvegarde pour
« le pouvoir administratif et en même temps sauve-
« garde pour le pays. »

La solution à trouver est indiquée par la manière dont le budget doit être établi. Or il est établi par nature de services ; le législateur aura donc le droit d'émettre un vote pour chaque service et de forcer les ministres à se renfermer dans les limites des crédits accordés. On peut donc dire que le service est la véritable base du vote dans le budget.

« Si, dit M. Desmousseaux de Givré, nous voulions
« chercher un terme de comparaison, nous dirions
« que le service constitue dans le budget l'unité admi-
« nistrative que la commune représente dans l'Etat.
« Allant plus loin, nous pouvons comparer à nos di-
« visions territoriales (départements et arrondisse-
« ments) ces grandes agglomérations de services qui
« figurent dans nos budgets annuels sous le titre de
« départements ministériels et de sections. Quant à
« l'unité budgétaire elle-même, quant au service, il
« a toujours figuré dans nos budgets sous le nom de
« chapitre. Et ici apparaît la parfaite exactitude de la
« comparaison dont nous venons de nous servir. De
« même que nos législateurs, en 1789, se sont vus
« parfois dans la nécessité de fusionner arbitraire-
« ment divers hameaux existant jusqu'alors isolé-
« ment, mais dénués de tout élément vital, et de com-
« poser des communes au moyen de cette fusion,
« de même aussi il est dans le budget certains ser-
« vices dont l'importance eût été trop minime pour
« être l'objet d'un vote spécial. Le législateur a donc
« cru également devoir les grouper en chapitres. A un
« autre point de vue tout opposé, de même que la
« France renferme des communes jouissant d'une
« étendue et d'une population exceptionnellement
« considérable, telles que Paris, Lyon, Lille, Mar-
« seille, Bordeaux, etc., de même aussi certains ser-
« vices du budget, malgré leur importance extrême,
« ont tous les caractères de l'unité et se refusent à
« toute division. »

Par conséquent, on peut dire que notre budget est

et doit être constitué d'après cette base « que chaque
« chapitre ne contiendra qu'un seul service. »

Mais il ne faut pas appliquer ce principe d'une façon trop étroite, il doit y avoir dans la fixation des chapitres une certaine latitude d'appréciation.

M. Royer-Collard arrivait à la même solution dans le discours qu'il prononça à la Chambre des députés le 18 avril 1822 : « La spécialité, disait-il, con-
« sidérée d'une manière générale, me semble être en-
« core moins une question de principes qu'une
« affaire de probité. Aucun impôt ne peut être établi
« ni perçu s'il n'a été consenti par les Chambres et
« sanctionné par le roi : c'est la Charte. La raison de
« l'impôt, c'est la dépense ; la raison de la dépense,
« ce sont les services, ainsi les services sont la der-
« nière et véritable raison de l'impôt. Ce qui se passe
« entre le gouvernement et la Chambre dans la pro-
« position annuelle de finances en est la preuve.

« Sont-ce les chiffres abstraits de la dépense que le
« gouvernement présente pour obtenir l'impôt ? Non,
« le consentement serait impossible faute de motifs ;
« mais le gouvernement allègue les différents ser-
« vices dont il est chargé, il les examine, les expose,
« les détaille ; il dit de ceux-ci qu'ils sont indispen-
« sables, de ceux-là qu'ils sont très utiles, il vante
« l'ordre, l'intelligence, l'économie qui régissent dans
« tous.

« La Chambre écoute, et selon qu'elle est convaincue
« ou ne l'est pas, elle accorde ou refuse l'argent qui
« lui est demandé.

« Dans le fait, le consentement général de la

« Chambre se décompose en autant de consente-
« ments particuliers qu'il y a de dépenses distinctes,
« il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de ser-
« vices différents allégués par le gouvernement.

« L'allégation d'un service emporte assurément la
« supposition que ce service sera fait, celui-là et non
« pas un autre, ainsi les services tels qu'ils sont
« exposés sont les raisons, les causes et les conditions
« des votes successifs de la Chambre, et la réciprocité
« de ces deux choses, les services et l'argent, l'argent
« et les services, forme un véritable contrat qui
« oblige le gouvernement envers la Chambre et la
« nation. S'il en était autrement, le consentement
« de la Chambre aurait été surpris, il y aurait dol.
« Le pouvoir absolu est bien immoral, mais beau-
« coup moins qu'un gouvernement constitutionnel
« qui compterait le dol au nombre de ses préro-
« gatives.

« Je n'ai pas besoin d'exprimer que je mets ici
« l'imprévu hors de cause; il est trop clair qu'il ne
« peut se régler qu'après coup. Tout ce que je dis, et
« je ne saurais le dire trop affirmativement, c'est que
« dans ce qu'il y a de certain et de connu, à chaque
« vote que le gouvernement obtient de la Chambre, il
« s'oblige au service qu'il a lui-même indiqué et dé-
« terminé comme la raison de ce vote. S'il ne remplit
« pas ses engagements, les votes sont nuls de droit,
« l'impôt n'a pas été consenti; dans la rigueur des
« principes, il y a concussion.

« Eh bien, messieurs! les spécialités ne sont pas
« autre chose que les engagements dont je viens de

« parler : chaque engagement engendre une spécia-
« lité, il y a autant de spécialités que le gouverne-
« ment a fait d'allégations différentes pour attirer
« l'impôt. Qu'on les appelle chapitres ou autrement,
« n'importe. Ce n'est pas à vous à vous en troubler
« l'esprit, ni à vous embarrasser de leur nombre : car
« ce n'est pas vous qui les faites, c'est le gouverne-
« ment. La spécialité existe à son usage et dans son
« intérêt ; elle lui sert à vous convaincre de la néces-
« sité de la dépense et par là de la nécessité de
« l'impôt. S'il multiplie les divisions, c'est qu'il mul-
« tiplie les demandes ; chaque division est une de-
« mande, chaque demande est un engagement,
« chaque engagement est un devoir spécial.

« Je sais bien que la Chambre, quoique le droit et
« le pouvoir ne lui manquent jamais pour cela ne doit
« pas se montrer trop difficile, ni entraîner le gouver-
« nement au delà de certaines limites : il y a lieu, ici
« comme partout, à la prudence. La Chambre doit être
« également en garde contre une crédulité prodigue
« et contre une incrédulité ignorante et tracassière ;
« elle ne doit pas se montrer avare de restrictions et
« d'exceptions, partout où la nature des choses les
« indique, pourvu qu'elles ne lui soient point im-
« posées. Mais cette part faite, et largement faite, il
« faut qu'il lui reste des raisons substantielles de
« voter l'impôt et ces raisons ne peuvent être que
« des services spéciaux.

« Voici une analogie qui me semble répandre un
« grand jour sur la question. Il y a des services
« absolument fixes, par exemple la liste civile, la

« dette, les traitements des juges, d'autres encore.
« S'il n'y avait au budget que des services de cette
« nature, croit-on que la spécialité serait mise en
« problème ? Se rencontrerait-il un ministre qui osât
« transférer les fonds de la liste civile aux juges et
« réciproquement ? C'est, dira-t-on, qu'il y a des lois
« pour ces différences. Eh bien, ce que les lois ont
« réglé d'avance pour certains cas, parce qu'ils sont
« invariables, la probité le commande pour ce qui
« varie dans tous les autres cas.

« La probité est aussi une loi qui oblige les gou-
« vernements..... »

Malgré ces raisons, le vote par chapitres a provoqué en France une grave objection, qui consiste à dire qu'avec le mode de votation par chapitres, l'administration n'est plus libre et que ce sont les Chambres qui administrent en réalité. Cette thèse a été soutenue durant les premières années de la Restauration et plus tard lors du rétablissement de l'empire en 1852. Le comte Garnier, dans un rapport présenté à la Chambre des pairs au nom de la commission chargé d'examiner le projet de budget de 1816, soutenait que tous les droits politiques, même dans une monarchie constitutionnelle, devaient être réservés au roi.

« Toute discussion législative sur l'emploi des
« deniers publics est une infraction aux principes
« essentiels de la monarchie, principes maintenus
« et confirmés par la Charte, elle introduirait dans
« l'organisation des finances, les abus et les désor-
« dres qui sont les plus contraires aux vrais intérêts

« du peuple. . . . En thèse générale, tout adminis-
« trateur doit un compte des deniers dont la gestion
« lui a été confiée et il doit le rendre à ceux de qui
« il les a reçus. . . . Mais appliquer cette règle à
« l'administration souveraine, au chef suprême du
« gouvernement monarchique, voilà où est l'erreur
« que nous proposons de détruire. Un tel système
« serait contraire aux principes de toute monarchie,
« à l'esprit et au texte même de la Charte constitu-
« tionnelle.»

En 1852, en présentant au Sénat le projet de sénatus-consulte qui enlève au Corps législatif le droit de voter les dépenses autrement que par ministère, M Troplong dit : « L'article 12 (du sénatus-consulte
« proposé) auquel nous arrivons, est également inspiré
« par la nécessité d'opérer en faveur de la couronne
« une sorte de restitution en entier contre un partage
« qui porte atteinte à ses droits actuels. En principe, le
« pays veut voter l'impôt par ses députés ; c'est là
« une de ses plus chères et plus antiques libertés,
« mais il veut aussi que l'empereur le gouverne et
« l'administre avec toute la latitude d'action que com-
« porte un mandat trois fois répété.

« Il y aurait donc contradiction manifeste entre la
« constitution et le sentiment national, si les rapports
« des députés et de la couronne étaient organisés sur
« un pied de défiance qui mettrait en tutelle le tuteur
« des intérêts généraux. De là l'importante question
« de savoir si le vote de l'impôt, dont les limites sont
« toujours précises et infranchissables, a pour con-
« séquence ou pour corrélatif une assignation limita-

« tive de la recette à des articles spéciaux détaillés,
« individualisés de la dépense probable. Cette ques-
« tion est de celles dont la solution varie suivant le
« principe du gouvernement, elle varie même dans
« les gouvernements parlementaires suivant l'esprit
« qui préside à la pratique de la Constitution.

« L'empereur est chargé d'administrer, donc il
« tient virtuellement de son mandat le droit de faire
« sinon absolument, du moins dans une mesure suf-
« fisamment large, les dépenses nécessaires pour le
« bien remplir, et il est d'une politique intelligente de
« lui laisser à cet égard une latitude convenable.
« Pour régler cette latitude, laquelle ne saurait être
« livrée à des caprices ou à des errements suran-
« nés, il faut remonter à la raison supérieure qui
« doit toujours être notre boussole. Qu'est-ce que
« l'empire, sinon une émanation, une personnifica-
« tion de la nation ? Il ne faut donc pas mettre de sus-
« picion et de jalousie dans l'interprétation de la dé-
« légation donnée par la nation à son souverain. Si
« le pouvoir législatif a le droit de voter l'impôt et de
« fixer les limites des grandes divisions du service
« public, le gouvernement, tout en se renfermant
« strictement dans ces bornes infranchissables, doit
« seul assigner aux parties si nombreuses des ser-
« vices confiés à ses soins les dépenses nécessaires
« à leur action. C'est par là seulement qu'il peut met-
« tre en jeu les ressorts de l'administration, les co-
« ordonner à ses pensées, les faire concourir à
« son but final. Sans cela la prérogative de la cou-
« ronne est amoindrie, le pouvoir descend de sa

« haute sphère, il est réduit au rôle d'un simple com-
« mis. »

M. Bineau, alors ministre des finances, défendait la même thèse; dans la séance du Sénat du 23 décembre 1852 il disait : « Avant la Constitution du 15
« janvier 1852, le chapitre était fixé par le Corps lé-
« gislatif. Il s'agit aujourd'hui d'enlever à ce corps
« cette attribution. Le rôle du Corps législatif qui re-
« présente le pays, est de voter l'impôt, de dire quelle
« est la somme que le pays, dont il est l'organe et
« dont il sait les ressources, veut mettre aux mains
« de son gouvernement pour qu'il l'administre, le
« protège et le défende au besoin. Au Corps législa-
« tif le soin de fixer par l'impôt la somme totale
« qu'il veut affecter aux besoins de l'administration
« et du gouvernement. Au gouvernement le soin de
« décider comment cette somme, qui lui a été remise
« par les mandataires du pays, sera dépensée en
« administration, en protection, en mesures défen-
« sives s'il y a lieu. Poser la question c'est la résou-
« dre. On comprend, d'une part, comment le gouver-
« nement sera plus grand, plus fort, puisqu'il aura
« la libre disposition des ressources que le pays aura
« mises entre ses mains, mais, d'autre part, en même
« temps que ce système donnera au pouvoir exécu-
« tif la dignité par l'indépendance, il sera le seul qui
« puisse assurer au pays l'économie... »

Mais, s'il fallait accepter ces arguments, on arriverait non pas au vote par ministère, que demandait alors M. Bineau, mais au vote du budget en bloc, et

ce système conduirait évidemment aux plus graves désordres.

« Je suis, disait Royer-Collard dans la séance du
« 10 avril 1822, tout à fait insensible à l'objection éter-
« nelle qu'avec la spécialité la Chambre administre.
« Non seulement cela est faux en fait, mais cela est
« impossible. Par la nature de ses votes, elle entre
« si peu dans l'administration qu'elle ne la touche
« pas. Elle ne fait jamais qu'une chose, elle donne
« de l'argent ou elle n'en donne pas. Il est très vrai
« qu'elle exerce par là sur l'administration une in-
« fluence considérable, qu'elle la gêne, la contrarie,
« la fait reculer quelquefois, mais tel est son droit et
« tel est son devoir. C'est dans les plus hauts intérêts
« de la société et de la monarchie elle-même plus en-
« core que pour l'avantage des contribuables que la
« Chambre, héritière des vieilles libertés de la France,
« pèse sur l'administration de tout le poids de ce droit
« immense d'accorder ou de refuser les subsides.
« Sans commander jamais au gouvernement, elle lui
« imprime des directions auxquelles il ne saurait se
« soustraire.....

« Tous les torts de la spécialité sont ceux du gou-
« vernement représentatif ; elle n'en a point d'autres.
« Elle sort tout entière dans ses conséquences les
« plus éloignées, les plus incommodes, et si l'on veut
« les plus tyranniques, elle sort, dis-je, de la nécessité
« imposée au gouvernement d'obtenir le consente-
« ment libre et intelligent de la Chambre pour établir
« et percevoir les impôts. »

Malgré les avantages considérables et incontestables

bles que présente le système de la spécialité, il ne faut pas néanmoins se dissimuler que la Chambre pourrait s'en faire une arme contre le pouvoir exécutif, qui n'aura plus aucune indépendance. Le système du vote par chapitre présente seul les garanties nécessaires, mais il faut que la Chambre s'en serve avec ménagement et n'entre pas dans les détails de l'administration.

Nous venons de voir qu'au point de vue théorique le système du vote par chapitres était de beaucoup le meilleur. Nous allons examiner maintenant, au point de vue historique, si les faits ne prouvent pas aussi l'excellence de ce système.

Il nous faut remonter jusqu'en 1789. Les législateurs de cette époque voulaient improviser et malgré de louables efforts, ils ne purent arriver à relever le crédit et à restaurer les finances. Dans le compte rendu de Necker pour les dépenses et les recettes du 1^{er} mai 1789 au 30 avril 1790, les dépenses y sont représentées par nature, le nombre des recettes monte à 42 et le nombre des dépenses à 80. C'était déjà un acheminement vers le vote par chapitres.

Du 21 décembre 1789 jusqu'au 2 nivôse an V (23 décembre 1796) on recourait au Corps législatif pour lui demander des fonds à mesure qu'on en avait besoin; on subvenait à tous les besoins au moyen des assignats; il y avait par suite absence complète de toute prévision budgétaire et par conséquent absence absolue de tout mode régulier de votation.

Pendant cette période, les émissions d'assignats se sont ainsi réparties.

1° Assignats créés par l'Assemblée constituante (loi du 21 décembre 1789, 16 et 17 avril 1790 et 19 juin 1791)....	1.800.000.000
2° Assignats créés par l'Assemblée législative.....	900.000.000
3° Assignats créés directement par la Convention.....	7.278.000.000
4° Assignats créés par les comités du gouvernement } autorisés à cet effet par la convention.....	35.603.000.000
5° Assignats créés par le Directoire exécutif. }	
Total.....	45.581.000.000

On peut ajouter à ces 45 milliards une somme de 3 milliards résultant d'assignats reçus pour le payement des contributions et remis en circulation (*Ramel, Des finances de la République française en l'an IX*).

Sous le Directoire le conseil des cinq cents votait le budget divisé en 16 catégories de dépenses qui étaient : 1° indemnité des électeurs ; 2° conseil des anciens ; 3° conseil des cinq cents ; 4° archivistes du Corps législatif ; 5° directoire exécutif ; 6° ministre de la justice ; 7° de l'intérieur ; 8° des finances ; 9° de la guerre ; 10° de la marine et des colonies ; 11° des relations extérieures ; 12° de la police générale ; 13° de la trésorerie nationale ; 14° des rentes et pensions ; 15° bureau de la comptabilité nationale ; 16° dépenses imprévues autres que celles comprises dans les articles précédents (loi du 22 frimaire an VI).

Le vote avait lieu sur chacune de ces 16 catégories. Le Directoire exécutif autorisait en détail les dépenses des ordonnateurs et leur distribuait à l'expiration de chaque décade les fonds nécessaires aux dépenses les plus urgentes. Une seule règle était imposée au pouvoir exécutif, c'était celle de restreindre les autorisations de détail et les délivrances de fonds

dans les limites des crédits ouverts à chacune des grandes catégories de dépenses (art. 3 loi du 22 frimaire an VI). Pour se conformer à cette règle, tous les dix jours, chaque ministre remettait un état particulier et détaillé des dépenses auxquelles il devait pourvoir, et c'était sur le vu et l'examen de cet état que le Directoire accordait les fonds nécessaires aux dépenses qu'il autorisait.

Après le 18 brumaire, le premier consul demanda au tribunal et au Corps législatif l'ouverture d'un crédit de 415 millions qui sera mis en masse à sa disposition et que le gouvernement se chargera de distribuer lui-même en crédits particuliers entre les ministres.

Le tribunal résista à cette demande et la commission nommée par cette assemblée déclara, par l'organe de son rapporteur, que « la régularité des comptes dépend d'une demande de fonds bien précise
« pour chaque chapitre de dépense ; que ce seul
« moyen a le grand avantage de mettre la nation à
« portée de délibérer sur les dépenses qu'elle veut faire
« et de reconnaître chaque année ce qu'elles coûtent au
« temps passé ». Toutefois, les tribuns ne crurent pas devoir repousser la demande du gouvernement et leur orateur en donnait les motifs au Corps législatif : « Le tribunal n'a pas cru devoir s'arrêter à cette
« irrégularité. Il n'a point jugé qu'elle pût entraîner
« des inconvénients graves ni être d'un dangereux
« exemple parce qu'il n'arrivera plus que la loi annuelle soit scindée comme elle l'a été pour l'an IX.
« La majorité a reconnu que les événements de la

« guerre continentale et maritime pouvaient amener
« successivement dans la distribution des fonds des
« variations qui forceraient le gouvernement à dé-
« ranger la répartition qui aurait été arrêtée. »

La somme de 415 millions fut accordée par la loi du 25 nivôse an IX. L'année suivante le tribunal fit encore quelques résistances. Mais bientôt ce corps fut dissous et les deux succès obtenus par le gouvernement avaient établi définitivement l'usage de voter en bloc. Ce système se perpétua jusqu'à la chute de l'empire. Les projets de lois financières présentés par le gouvernement impérial indiquaient quelques grandes divisions de dépenses mais celles-ci ne donnaient lieu à aucun vote spécial. Les seules divisions du budget des dépenses sous l'empire, telles qu'elles sont établies dans une loi de l'an XIII sur les finances sont celles-ci : 1^o dette perpétuelle ; 2^o dette viagère ; 3^o liste civile ; 4^o grand juge ; 5^o relations extérieures ; 6^o intérieur (service ordinaire) ; 7^o intérieur (service extraordinaire) ; 8^o finances ; 9^o Trésor public ; 10^o guerre ; 11^o administration de la guerre ; 12^o marine ; 13^o cultes (service du ministère) ; 14^o cultes (pensions ecclésiastiques) ; 15^o police générale ; 16^o frais de négociations ; 17^o fonds de réserve.

Aucun des budgets présentés par le gouvernement impérial ne s'est soldé en équilibre. Tous ont donné lieu à des arrêts de déchéance ou à des renvois sur l'arriéré.

Dans cette période dont nous venons de parler, nous voyons le vote des dépenses par chapitres, sinon

appliqué exactement, du moins toujours désiré et réclamé. Necker l'adopte en 1790 pour son compte rendu, elle est pratiquée indirectement pendant la période révolutionnaire et elle est demandée vainement par le tribunat en 1800.

L'art. 18 de la charte de 1814 décide que toute loi doit être discutée et votée librement ; en même temps apparaît le principe de la responsabilité ministérielle. Et le baron Louis, en présentant à la Chambre des députés le projet de loi pour 1814 et 1815, disait : « Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, « nous allons vous présenter d'abord l'évaluation la « plus exacte possible de nos besoins..... Nous au- « rons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des « voies et moyens..... Chaque ministère est garant de « l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition. ... « Si des éclaircissements sont nécessaires, chaque mi- « nistre sera empressé à vous les procurer et à mettre « sous vos yeux tous les éléments qui pourront for- « mer votre opinion..... Ces éléments partiels dont la « réunion forme le montant de chacun des crédits mi- « nistériels énoncés dans le budget, seront soumis « quand vous le demanderez à votre vérification et « d'ailleurs la responsabilité des ministres est, pour, « régularité de l'emploi des fonds dont ils sont les « ordonnateurs, une garantie faite pour vous rassurer. »

Le budget présenté par le baron Louis n'indiquait les dépenses que réunies en grandes divisions, mais la Chambre votait les crédits nécessaires à chacune de ces divisions qui étaient, pour le budget de 1814,

1815 : 1° Liste civile. 2° Famille royale. 3° Ancienne liste civile. 4° Dépenses du gouvernement. 5° Chambres des pairs. 6° Chambre des députés. 7° Chancelleries. 8° Affaires étrangères. 9° Intérieur. 10° Guerre. 11° Marine. 12° Police générale. 13° Finances. 14° Dette publique. 15° Intérêts de cautionnements. 16° Frais de négociations.

En 1816 et 1817, le chiffre des grandes divisions budgétaires sur lesquelles la Chambre émet un vote ne s'élève pas.

Sous la Restauration les ministres conservèrent bien la liberté qu'ils avaient sous l'empire de répartir à leur gré entre les divers services de leurs départements les fonds qui leur étaient accordés. La loi du 25 mars 1817 chercha à restreindre le champ d'action des ministres et l'article 151 de cette loi décide : « Dorénavant la répartition que les ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers de la somme allouée par le budget général pour les besoins de chaque ministère sera soumise à l'approbation du roi et dans chaque département ministériel la répartition devra être réglée de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Enfin les ministres ne pourront sous leur responsabilité dépenser au delà de ce crédit. »

L'année suivante, le ministre des finances, en présentant le budget pour 1818, produit à l'appui des états détaillés où figure, dressé par chapitres et articles, le tableau des dépenses proposées dans chaque ministère. De plus le nombre des grandes divisions de dépenses augmentait et dépassait 40. Enfin, la

Chambre vote distinctement sur certaines fractions des budgets ministériels, notamment sur les deux premiers paragraphes du budget de la guerre et sur les dépenses de la direction générale des contributions indirectes. Par ces votes, les ministres ne sont pas astreints légalement à respecter les limites plus étroites imposées à leur action, mais ils se trouvent du moins arrêtés par une obligation morale vis-à-vis des Chambres.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 décida que l'ordonnance de répartition devrait être donnée en décembre un peu avant l'ouverture de l'exercice pour lequel elle était faite et être inscrite à sa date au *Bulletin des lois* : « A partir de 1822, a dit M. Thiers « dans son discours du 23 novembre 1830, la spécialité législative consiste à fixer le chiffre total de « chaque budget ministériel et une seconde spécialité « ministérielle, établie à la veille de l'exécution du « budget par le ministre lui-même, fixe le chiffre « détaillé de chaque service. »

L'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 paraît au premier abord constituer une grande amélioration en substituant la spécialité par grandes sections à la spécialité par ministères, et en portant à 94 le nombre des grandes divisions qui devaient être l'objet de votes distincts entraînant affectation spéciale de fonds, Mais cette ordonnance sanctionnait un état de choses préexistant, car, sur le budget, de 1828 la Chambre avait émis 60 votes constituant de véritables contrats moraux passés entre la Chambre et les ministres. Le véritable but de l'ordonnance était de détruire les

contrats si souvent imposés aux ministres relativement à de simples chapitres. Mais ce système ne fut pas atteint et la Chambre, pour la discussion du budget de 1829, divisa comme par le passé ses votes par chapitres. Le nombre des sections s'accrut même considérablement. Fixé à 94 dans le tableau joint à l'ordonnance, il s'élève à 116 dans le projet de budget de 1831.

Le vote par chapitres fut établi définitivement par la loi du 29 janvier 1831, art 11 et 12. Art 11 : Le budget des dépenses de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux, chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs et de même nature.

Art. 12. Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. Toutes dispositions contraires sont abrogées.

M. Thiers, comme commissaire du gouvernement, fit des objections à l'application du principe de la spécialité : « Je crois, disait-il dans la séance
« de la Chambre des députés du 23 novembre 1830, que
« l'économie ne gagnerait nullement à une spécialité
« trop étroite..... Quand les ministres peuvent dis-
« poser du trop-plein d'un article pour remplir le
« vide d'un autre, ils songent à faire des économies
« d'un côté pour suffire d'un autre à des dépenses
« excédantes, de manière à pouvoir se dispenser de
« demander des crédits complémentaires. Quand au
« contraire ils ne pourront pas compenser, ils ne
« mettront aucun soin à faire de ces sortes d'éco-

« nomies qui ne les dispenseront plus de demander
« des crédits. Il faut pour que l'action soit possible
« en toutes choses, un grand contrôle après, mais un
« peu de confiance avant. »

De 1831 à 1852 le mode de votation par chapitres se développa.

Le budget de 1832 compte 150 chapitres, celui de 1842 en compte 300 ; il est dans la nature des choses que le nombre des chapitres s'accroisse ainsi par l'extension des attributions de l'Etat et la multiplication des services. Les ministres se plaignirent souvent à cette époque que cette spécialité rigoureuse leur rendit l'administration très difficile, ils lui attribuèrent la fréquence des crédits supplémentaires. De 1837 à 1840, on présenta 77 lois portant ouverture de ce genre de crédits.

Cet état de choses dura jusqu'en 1852. Les auteurs de la Constitution du 14 janvier 1852 pas plus que ceux des Constitutions précédentes ne s'occupèrent de régler le vote de la Chambre en ce qui concerne les dépenses. Aussi le budget de 1853 était présenté comme les précédents, par chapitres. Un incident futile en lui-même, survint dans la discussion et eut de graves conséquences. Une somme de 1,715,400 francs était demandée par le ministère de l'intérieur pour travaux de construction et de grosses réparations. La commission du Corps législatif avait proposé une réduction de 400,000 francs. Le conseil d'Etat repoussa l'amendement, la commission persista et la réduction de 400,000 francs fut votée par le Corps législatif. Aux termes de l'article 54 du décret

organique du 22 mars, ce premier rejet n'était pas définitif, il y eut un second examen, et le conseil d'Etat, cédant aux observations des commissaires du Corps législatif, consentit à la réduction. Les fondateurs du nouveau régime politique voulurent éviter ces résistances et un projet de sénatus-consulte fut présenté au Sénat. Il y avait dans ce projet un article 12, § 1 ainsi conçu : « Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif et voté par ministère sans division par chapitres. » Mais ce projet fut vivement critiqué et le gouvernement avant même que la discussion s'engageât crut devoir modifier la rédaction primitive de l'article 12, qui fut proposé et voté dans les termes suivant : « Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives par chapitres et articles. Il est voté par ministère. La répartition par chapitres des crédits accordés par chaque ministère est réglé par décret de l'empereur rendu en conseil d'Etat. Des décrets spéciaux, rendus dans la même forme, peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre. Cette disposition est applicable au budget de l'année 1853. »

Le budget continuait donc à être présenté par chapitres : seulement ces chapitres n'étaient pour les députés qu'un moyen d'information qui les éclairait sur la nécessité des dépenses et l'utilité du vote du crédit total pour chaque ministère. Ce système fut critiqué par le marquis d'Audiffret : suivant un mot fort juste, il plaçait le Corps législatif entre l'impuissance et la folie, puisque cette assemblée ne pouvait se pro-

noncer contre une dépense quelconque sans rejeter en bloc le crédit de tout un département ministériel. A la suite d'une lettre fameuse de M. Fould, le budget fut voté par grandes sections qui étaient d'abord au nombre de 59. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 rétablit le vote par chapitres, qui, depuis, est resté la règle en France.

Nous avons vu qu'un chapitre budgétaire est un groupe de services tellement homogènes qu'on ne peut les séparer sans tomber dans l'infiniment petit. Mais qui sera juge entre l'abusives multiplication et l'abusives restriction du nombre des chapitres ? C'est simplement le bon sens public, il n'y a pas de mécanisme administratif ou financier qui puisse tenir lieu de ce bon sens et le remplacer où il n'existe pas. Les chambres et le gouvernement doivent avoir un peu de confiance mutuelle, sinon il ne peut y avoir d'administration intelligente, prévoyante et économique.

Il est naturel que le nombre des chapitres du budget aille sans cesse en augmentant. Dans une société civilisée les attributions de l'Etat, ou du moins les services qu'il rend, s'accroissent et se précisent. Sous le règne de Louis-Philippe, le nombre des chapitres budgétaires fut porté de 150 à 300. Dans le projet de budget de 1882, le budget ordinaire comprend 419 chapitres, le budget extraordinaire en comprend 44, ce qui fait un total de 463 chapitres. Il y a certains chapitres qui sont énormes, notamment :

Le chapitre qui concerne les intérêts de la rente
5 0/0 qui s'élève à 342 439 065
le chapitre des intérêts de la rente 3 0/0 362 698 818

celui des pensions militaires	75 001 000
celui des pensions civiles	49 510 000
celui de la solde.	192 894 300

Mais la moyenne de la généralité des chapitres n'est que de 2 ou 3 millions. Il y a beaucoup de chapitres inférieurs à un million et plusieurs mêmes sont moindres de 100.000 francs.

Le projet de budget voté à la Chambre des députés est envoyé au Sénat. Les règles que nous avons examinées pour la chambre des députés sont applicables à la discussion du budget par le Sénat : mais la commission du budget du Sénat ne comprend que 18 membres. Signalons cette particularité que la commission des finances à la Chambre des députés n'est formée qu'après le dépôt du budget tandis qu'au Sénat la commission du budget est formée dès l'ouverture de la session et par conséquent avant le dépôt du budget. Cette différence s'explique par la force des choses : le Sénat, ne devant avoir le budget qu'après l'examen et le vote de la Chambre, aurait à peine le temps de se livrer à une étude sérieuse du budget si la commission n'était formée qu'après le dépôt de ces documents.

Tandis que, formée dès l'ouverture de la session, la commission du budget au Sénat peut se livrer à l'étude du budget avant qu'il n'arrive à cette assemblée. Quels sont les pouvoirs du Sénat en matière de lois de finances ? On peut distinguer deux sortes d'amendements.

1° Ils ont pour but de supprimer un impôt ou une dépense. Le Sénat doit certainement avoir le droit de

régler la dépense, puisqu'il peut rejeter le budget en bloc ; il doit évidemment pouvoir supprimer un crédit sans être obligé de rejeter tout le budget.

Si le Sénat supprime un impôt ou une dépense, on retournera à la Chambre des députés, qui peut accepter le changement ; mais si elle ne l'accepte pas il y aura conflit. Dans beaucoup de pays, pour les dépenses, c'est le chiffre le moins élevé qui est réputé accepté. Pour l'impôt, comme il faut qu'il soit voté par les deux Chambres, si le Sénat supprime un impôt, il ne pourra être légalement perçu.

2° L'amendement a pour but de rétablir un crédit supprimé par la Chambre. Le Sénat a-t-il le droit de le faire ? La question s'est présentée lors du refus par la Chambre des crédits destinés aux traitements des sous-préfets de Sceaux et de Saint-Denis et des aumôniers militaires, qui avaient été institués par des lois. Les crédits furent rétablis par le Sénat et le budget, ainsi amendé, revint devant la Chambre. Dans la séance du 28 décembre 1876, M. Gambetta soutint que le Sénat n'avait pas le droit de rétablir un crédit supprimé par la Chambre et M. Jules Simon, alors président du conseil, soutint l'opinion contraire, qui fut acceptée par la Chambre par 358 voix contre 136.

Pour soutenir que le Sénat n'a pas le droit de rétablir un crédit supprimé, on invoque d'abord un argument tiré de la tradition et ensuite un argument tiré du texte même de la loi constitutionnelle.

« Partout et toujours, dit M. Gambetta, on rencontre un principe uniforme, édicté et garanti par tous

« les textes constitutionnels, à savoir : que la Cham-
« bre des députés, le Corps législatif possède seul
« l'initiative en matière de lois d'impôts, tandis que
« la haute Chambre, en matière de dépenses comme
« en matière d'impôts, n'a qu'un droit de contrôle
« qui varie avec les régimes politiques. Tantôt, selon les
« uns, ce droit de contrôle est le droit de s'opposer en
« bloc à la promulgation du budget parce qu'elle lui
« apparaît comme inconstitutionnelle, c'est le régime
« impérial ; tantôt, selon les autres, la haute Chambre
« n'a qu'une sorte de droit de remontrances, d'ob-
« servations, une espèce de droit qui figure à l'état
« de vœux, de réflexions dont on retrouve la trace
« dans les rapports des commissions, le droit de
« s'opposer à l'établissement d'une mesure frivole qui
« paraîtrait compromettre la prospérité, la liberté et
« la propriété des citoyens. Mais, quant à un pouvoir
« propre, à un pouvoir qui constituerait un droit d'i-
« nitiative pour la Chambre haute en matière d'im-
« pôts, en matière de dépenses, ce pouvoir n'a jamais
« été concédé ni par les textes ni par la pratique. »

Mais le véritable argument est tiré du texte même de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, qui est ainsi conçu : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. » Or dit-on : « Lorsqu'on
« vous a présenté un projet de loi financier que vous
« avez délibéré et que vous avez voté, s'il s'agit d'une
« dépense, c'est-à-dire de l'ouverture d'un crédit,

« quand vous l'avez supprimé, il ne reste plus rien
« de cette proposition faite par le Cabinet dans le
« monument législatif que vous envoyez devant la
« Chambre haute, et alors, devant la Chambre haute,
« pour pouvoir reprendre ce crédit qui est mort, qui
« n'a plus d'existence, de vie législative, il faudrait
« soutenir qu'en matière d'ouverture de crédit le Sé-
« nat a une force propre, une initiative personnelle. »
Or cette initiative personnelle lui est refusée par
l'article 8.

De plus, ajoute-t-on, le Sénat ne sera pas désarmé vis-à-vis de la Chambre des députés, si celle-ci suspendait le fonctionnement de l'administration, en supprimant les crédits nécessaires ; il aura toujours son droit de dissolution.

Dans la seconde opinion, on dit : nous n'avons pas à nous préoccuper de ce qui existait dans les Constitutions antérieures ou dans les autres pays de l'Europe, nous avons un texte, il nous faut uniquement en chercher le sens : « Puisque, dit M. Jules Simon, « elles (les lois de finances), doivent être en premier « lieu présentées à la Chambre et votées par elle, ces « lois doivent être en second lieu présentées à une « autre Chambre et votées par une autre Chambre. « Cela est tellement manifeste que j'éprouve quelque « embarras à l'affirmer d'une façon plus complète. « Elles sont présentées en premier lieu à une cham- « bre, donc elles sont présentées en second lieu à « une autre Chambre, elles sont votées en premier « lieu par une Chambre, donc elles sont votées en « second lieu par l'autre Chambre.....

« La Constitution ne fait pas de différences, elle
« ne dit pas que la Chambre des députés votera à
« de certaines conditions et que le Sénat votera à
« d'autres conditions, elle dit seulement que la Cham-
« bre des députés votera la première et que le Sénat
« votera le second. Voilà ce que dit la Constitution
« et je dis que si vous ajoutez quelque chose à cet
« article, vous l'ajoutez, mais que cela n'y est pas. »

Le budget, comme toutes les autres lois, ne peut devenir obligatoire que par le vote, des deux Chambres. Le Sénat n'enregistre pas le budget, il le vote et par conséquent il le discute et peut l'amender ; or amender le budget c'est accroître, réduire ou supprimer les crédits qui y sont inscrits. Les Crédits que le Sénat a rétablis ne sont pas par cela seul des crédits définitifs, ils ne le deviendront que lorsque la Chambre des députés les aura votés elle-même.

De plus, le système contraire présente un grave danger. Si des droits acquis et prenant leur origine dans la loi pouvaient être atteints par la voie détournée que l'on a employée contre les aumôniers militaires, il n'y aurait plus aucune stabilité et il suffirait de modifier quelques articles du budget pour bouleverser toute l'administration.

On objecte dans la première opinion que si le Sénat a en matière de lois de finances, le même pouvoir que la Chambre, il pourra mettre la Chambre en demeure de ratifier sa volonté en menaçant de la dissoudre. Mais d'abord le droit de dissolution n'est pas accordé au Sénat seul ; c'est le Sénat et le président de la République ensemble, non pas séparément, qui,

lorsqu'ils sont d'accord, peuvent prononcer la dissolution de la Chambre des députés. D'un autre côté comme le fait remarquer M. Jules Simon : « Ce n'est
« pas seulement à propos des lois de budget que le
« Sénat pourrait tenir ce langage, si l'argumenta-
« tion de M. Gambetta était solide : il pourrait le dire
« sur n'importe quelle loi. Le Sénat peut voter ou refu-
« ser une loi quelconque et, après son acceptation
« ou son refus, venir dire : Votez comme j'ai voté
« moi-même ou je vous dissoudrai. »

Bien plus, on peut dire que le droit de dissolution est un droit dont l'exercice est rempli d'incertitude et de danger et le Sénat ne voudrait pas, à propos d'un dissentiment sur un crédit, employer ce moyen extrême.

Maintenant que nous venons de voir ce qui se passe en France pour le vote du budget, nous allons rapidement passer en revue ce qui se passe dans les Etats étrangers.

Autriche. — C'est le ministre des finances qui propose au Reichsrath (Parlement) le budget pour l'année suivante. Il est accompagné d'un exposé détaillé des voies et moyens. Le budget une fois présenté, la Chambre forme un comité de finances de 36 membres. Cette commission divise les dépenses en un certain nombre de titres représentant les principales branches des services publics. Certains membres sont désignés pour examiner chacun certains articles de dépenses. Il n'y a pas de résolutions de la Chambre entière en comité comme dans le Parlement anglais ; mais les séances du comité sont ouvertes aux mem-

bres du Reischrath, tandis qu'en France la commission du budget n'est pas publique. Il y a une commission permanente pour le contrôle de la dette publique. Elue parmi les membres des deux Chambres, elle exerce une surveillance sur les propositions et l'emploi de la dépense nationale quand le Reischrath n'est pas en session.

Belgique. — Le gouvernement doit soumettre le budget à la Chambre des députés au moins dix mois avant le commencement de l'année financière commençant en janvier et finissant au 31 décembre. La Chambre des députés en Belgique est divisée en 6 sections assez semblables aux bureaux de nos Chambres; chaque section examine le budget et nomme un rapporteur; ces 6 rapporteurs forment la section centrale qui, elle-même, nomme un rapporteur pour présenter un rapport à la Chambre entière. Le rapport est imprimé et distribué à une époque convenable pour permettre aux membres de la Chambre de prendre connaissance de ce rapport avant la discussion générale. La discussion générale a d'abord lieu sur l'ensemble du budget et ensuite chaque article est examiné à son tour. Chaque député peut faire des amendements, mais pour qu'un amendement puisse être pris en considération, il doit être appuyé par 5 membres au moins.

Les budgets, après avoir été votés par la Chambre sont envoyés au Sénat où ils sont d'abord examinés et discutés par une commission de cette assemblée nommée dans ce but. Le Sénat procède ensuite à l'égard du budget comme l'a fait la Chambre.

La législation budgétaire de la Belgique a donc une grande analogie avec la nôtre. Sur certains points les députés et sénateurs belges ont plus de pouvoir que chez nous. Ils peuvent examiner notamment tous les papiers de la cour des comptes. Cette cour se compose d'un président, de six conseillers et d'un secrétaire nommés par la Chambre pour 6 années. Le Trésor ne peut faire aucun paiement sans qu'il ait été autorisé par la cour des comptes.

Hollande. — La législation hollandaise ressemble beaucoup à la législation belge. Au commencement de chaque session, en septembre, le gouvernement soumet à la Chambre les articles de dépense proposés pour l'année suivante. La commission du budget est formée par la réunion des cinq rapporteurs des cinq sections de la Chambre.

Le budget est divisé en chapitres, chaque chapitre est voté séparément : les chapitres sont divisés en articles pour chaque objet de dépenses, les articles sont aussi votés séparément par la seconde Chambre, qui a un droit d'amendement.

La discussion dans la Chambre supérieure commence après que le budget est passé à la Chambre basse ; mais la Constitution ne donne pas droit d'amendement à la Chambre supérieure, elle peut seulement approuver ou rejeter, mais elle ne peut faire aucune modification. De même qu'en Belgique, la cour des comptes joue en Hollande un rôle considérable : elle doit approuver tous les ordres de paiements. Les conseillers sont nommés à vie par la seconde Chambre.

La spécialité budgétaire existe en Hollande, mais il y a d'abord dans le budget de chaque ministère un chapitre pour les dépenses imprévues et pour le gouvernement en général, indépendamment de chaque ministère, un autre chapitre pour dépenses imprévues. Ces crédits ne peuvent servir qu'à suppléer à l'insuffisance de la dotation de certains chapitres spécialement désignés par le Parlement.

Danemark. — Chaque année, à l'ouverture de la session des Etats généraux, au mois de septembre, le gouvernement est obligé de présenter un budget complet et détaillé pour l'année suivante et en même temps un compte des sommes perçues et payées pendant les deux dernières années.

Si un besoin imprévu se produit dans le cours de l'année, le gouvernement doit présenter un budget spécial. La commission centrale des finances est formée, comme en Hollande, par la réunion des cinq rapporteurs, des cinq bureaux de la Chambre. Les décisions de cette commission sont presque toujours adoptées par la Chambre.

Dans le cas où les deux Chambres ne sont pas d'accord, un comité mixte est formé pour tâcher d'arriver à un arrangement. Que fera-t-on si l'accord ne pouvait avoir lieu ? C'est la grande question du jour en Danemark.

La cour des comptes n'a pas des pouvoirs aussi étendus qu'en Belgique, en Hollande et en Italie. Les membres de cette cour sont nommés à vie par la couronne sur une liste de présentation faite par la Chambre basse. Cette cour revise les comptes de l'exer-

cice écoulé, mais elle ne donne aucune homologation aux ordonnances de payement sur les crédits de l'année courante.

Allemagne. — Le gouvernement de l'empire d'Allemagne et de l'Etat prussien est obligé, avant le commencement de chaque année politique, de déposer devant le Parlement une évaluation détaillée de toutes les recettes et dépenses de l'année. Les évaluations sont accompagnées d'exposés de l'administration financière de l'empire qui contiennent les bases des évaluations, spécifient les recettes et les dépenses plus en détail, montrent les écarts de l'année précédente.

Dans l'empire allemand, le Reichstag et le Bundesrath ; en Prusse, la Chambre des députés et la Chambre des seigneurs arrêtent le budget et lui donnent force de loi.

Chaque année, une commission spéciale du budget est formée par le Reichstag et par la Chambre des députés pour la discussion préliminaire. Cette discussion embrassait autrefois toutes les évaluations, maintenant elle n'a lieu, en principe, que pour les parties qui, dans l'opinion de la Chambre, demandent spécialement un examen minutieux. La commission se compose de quatorze à trente-cinq membres. Des délégués du Ministère des finances et de certaines administrations publiques, selon les circonstances, assistent aux discussions. La discussion close, la commission décide sur les propositions à soumettre à la Chambre et désigne des rapporteurs pour fournir soit verbalement, soit par écrit, un compte rendu des opérations de la commission.

Si la Chambre ne désigne pas de commission du budget, des membres de la Chambre sont désignés individuellement par le président comme commissaires pour des parties spéciales du budget, telles que les éccles, les forêts, etc. Le gouvernement nomme aussi des agents expérimentés en qualité de commissaires pour des parties spéciales de l'administration financière. Les commissaires présentent souvent une longue liste de questions qui sont soumises aux chefs des différents services et auxquelles on répond par écrit; les questions et réponses sont imprimées et distribuées aux membres de la Chambre.

En Prusse et en Allemagne, c'est le gouvernement qui reste investi de l'administration véritable; mais d'après les hommes compétents, les pouvoirs des Chambres, la manière dont elles examinent le budget suffisent pour éviter les abus considérables qui pourraient se produire. Cet exercice modéré du pouvoir des Chambres est même très favorable à la stabilité administrative. Certaines branches essentielles dans le budget prussien sont soustraites à un examen annuel, et la Chambre des députés ne peut pas prendre l'initiative des remaniements dans les administrations publiques.

Suède. — Les ministres de la couronne doivent, à l'ouverture du Riksdag ordinaire, envoyer deux copies, une pour chaque Chambre, des propositions concernant l'état du Trésor et des demandes pour l'année à venir, ainsi que les propositions sur les moyens d'y satisfaire. Les membres du Riksdag ont aussi un droit d'initiative, mais ils ne peuvent en

user que dans les dix jours de l'ouverture de la session.

Aucune proposition du Gouvernement ou d'un membre du Riksdag, au sujet d'une allocation, ne peut être prise en considération par les Chambres et votée avant que le comité spécial des finances « stats utskottet » ait donné son avis sur ce sujet. Ce comité est composé de vingt-quatre membres nommés, pour moitié, par chacune des Chambres et pris parmi leurs membres. Ce comité a accès à tous les comptes des administrations, à tous les livres ; il fait connaître à la Chambre son opinion motivée. Dans le but d'épargner le temps et d'assurer la régularité des affaires, le comité, lorsqu'il procède à son travail d'examen, communique aux Chambres son appréciation sur chaque titre séparé. Vers la fin de la session, le comité dresse et communique aux Chambres pour un examen général, ce que l'on appelle « Finans Betankandet » ou propositions des voies et moyens présentant toutes les demandes de l'Etat basées sur les résolutions définitivement adoptées par le Riksdag pendant les discussions qu'il a eues sur le budget.

Les membres du Gouvernement n'ont pas entrée dans les réunions en comité, mais ils ont le droit de défendre leurs propositions dans les Chambres. La décision sur les dépenses publiques appartient exclusivement au Riksdag avec cette restriction que si les réductions d'allocations, existant déjà pour des institutions publiques, doivent rendre impossible la marche continue de ces corps publics, ces réductions ont besoin du consentement de la Couronne.

Pour que le vote soit acquis en matière de budget, il faut qu'il y ait accord des deux Chambres. S'il y a désaccord, on les fait voter séparément, on additionne les voix obtenues dans chacune d'elles, et la majorité qui se rencontre dans les deux Chambres l'emporte. Comme la Chambre basse est plus nombreuse que la Chambre haute, elle a plus de chance de faire prévaloir sa volonté. C'est le seul avantage dont elle jouisse relativement à l'autre Chambre.

Italie. — Chaque année, dans la première quinzaine de mars, le ministre des finances doit apporter son projet de budget pour l'année suivante. Ce budget comprend dix parties : une pour les revenus et neuf pour les dépenses. Chaque partie est divisée en articles. Ce projet de budget doit être approuvé par les deux Chambres, recevoir l'assentiment royal et être promulgué avant le mois de janvier suivant.

La Chambre des députés choisit au commencement de la session, une commission générale du budget composé de 30 membres. Elle peut faire toutes les modifications qui lui semblent justes et fait en conséquence son rapport à la Chambre. Après que la Chambre a approuvé le budget, il est porté devant le Sénat qui nomme une commission des finances composée de 15 membres.

Le Sénat vote ensuite sur les propositions il a en cette matière les mêmes pouvoirs que la Chambre basse. En cas de désaccord entre les deux Chambres, la question litigieuse est renvoyée à un ou deux membres de chaque Chambre, suivant les circonstances de l'affaire.

Nulle dépense ne peut être faite au delà des limites des budgets arrêtés par les Chambres. Il est interdit de faire aucun transport de dépense d'un chapitre à un autre.

Aucun paiement ne peut être fait par le Trésor sans l'assentiment de la cour des comptes dont les membres sont complètement indépendants du gouvernement et inamovibles. La cour refuserait sa sanction à une dépense non comprise, ou excédant ce qui a été approuvé sous le chapitre ou le titre concernant cette même dépense.

Le budget contient toujours une somme de 4,000,000 pour faire face aux dépenses imprévues, il y a en outre une autre somme de 4,000,000 comme fonds de réserve. Un état indiquant à quelles dépenses le fonds de réserve est applicable se trouve à la fin du budget. C'est un décret royal rendu sur l'avis du conseil des ministres qui autorise à prendre sur le fonds de réserve. Il faut approbation de la cour des comptes et publication dans le journal officiel du royaume. Quand le Parlement se réunit de nouveau le gouvernement doit présenter un projet de loi pour autoriser ce qui a été fait en l'absence du Parlement.

Russie. — Il n'y a pas de Parlement en Russie. Le corps politique le plus élevé de l'empire est le conseil de l'empire composé de membres nommés à vie par l'empereur. Il est divisé en comités permanents, dont l'un, le département de l'économie d'Etat examine toutes les propositions concernant les finances et le commerce et notamment le budget. Chaque ministre est aussi obligé de commuier un certain

nombre de copies imprimées de ses évaluations au ministre des finances et au contrôleur de l'empire, qui les examinent avec le plus grand soin et communiquent au département de l'économie des mémoranda contenant des observations, des propositions de réduction ou d'autres remarques.

Le département de l'économie procède alors à l'examen des évaluations en présence du contrôleur de l'empire. Chaque chapitre, chaque article du revenu et de la dépense est examiné séparément et le département de l'économie formule une résolution pour approuver ou pour modifier la demande ministérielle. Si l'accord ne se fait pas avec le ministre, la question est portée devant le *plenum* ou l'assemblée générale du conseil et est décidée par un vote.

Quand toutes les évaluations de revenus et de dépenses ont été réglées par le mutuel accord du département de l'économie, du ministre des finances et du contrôleur, le ministre des finances dresse le budget qui est un sommaire des articles des principaux chapitres.

Le budget est discuté en assemblée générale du conseil de l'empire à un jour désigné vers le milieu de décembre.

Dans cette discussion du *plenum*, des critiques sont entendues, des propositions sont faites qui, sous une forme ou sous une autre, prendront corps dans le prochain budget.

Quand le budget est voté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, il est soumis, par le ministre des finances, à la sanction impériale et il passe à l'état de

loi. L'action du conseil de l'empire est parfaitement libre et indépendante.

La surveillance du mode de perception des revenus et de l'emploi des deniers publics est remise à une institution spéciale appelée le contrôle de l'empire. C'est un ministère spécial constitué sur le type des autres ministères en Russie ayant à sa tête un ministre de cabinet qui est appelé contrôleur de l'empire.

En général, chaque province ou gouvernement a une Chambre de contrôle. Il y en a 60 en Russie. Ces chambres sont tout à fait indépendantes des gouverneurs ; elles sont sous la dépendance directe du contrôle de l'empire. Les chambres de contrôle ont le droit de demander aux bureaux du gouvernement de leur province les documents ou correspondances dont l'examen est nécessaire, elles ont le contrôle, non seulement des mouvements de fonds, mais du matériel. Elles font des inspections inattendues des trésoreries et des bureaux spéciaux de recettes, elles inspectent les bureaux de douanes, de postes et d'autres semblables. Elles examinent si les contrats ont été convenablement et judicieusement exécutés, si les terres domaniales, les forêts, les mines sont convenablement exploitées, si les taxes de douane, d'excise et autres droits produisent ce qu'ils doivent rendre et ainsi de suite.

Angleterre. — Les finances de l'Etat sont actuellement administrées par le bureau de la trésorerie. Il se compose de 2 commissaires supérieurs. le premier lord de la trésorerie, qui est ordinairement le premier ministre : mais, comme à ce dernier titre, il

doit s'occuper des affaires générales du pays, il abandonne la plus grande partie des affaires ordinaires de la trésorerie au second commissaire, que l'on appelle le chancelier de l'échiquier. Il y a en outre 3 commissaires inférieurs et 2 secrétaires. Tous sont membres du Parlement et tous quittent leurs offices à chaque changement de ministère.

Ce bureau de la trésorerie examine et discute les budgets que les chefs des différents services lui soumettent. De ce travail préparatoire sortent quatre budgets partiels *estimates* pour la marine, l'armée, le département des revenus et les services civils.

Il n'y a aucune analogie, ni dans la forme, ni dans les détails ni dans le mode de présentation et de discussion entre le budget anglais et le budget français.

En Angleterre on divise les recettes et les dépenses publiques en deux catégories dont, l'une comprend toutes les dépenses qui ont un caractère permanent et les impôts qui doivent y pourvoir; l'autre comprend les dépenses dont la qualité est essentiellement variable et un certain nombre de taxes destinées à fournir la somme nécessaire à l'équilibre du budget.

Ce sont les recettes et les dépenses de la seconde catégorie qui seules sont soumises au vote annuel du Parlement. Les autres sont autorisées par des lois spéciales qui restent en vigueur aussi longtemps qu'elles ne sont pas abrogées. Le Parlement ne s'en occupe chaque année que pour appliquer aux dépenses de la seconde catégorie l'excédent des recettes de la première.

Le chancelier de l'échiquier fait à la Chambre le rapport des dépenses proposées et des moyens d'y pourvoir. Ce rapport donne lieu à un débat. Il n'est pas nommé, comme en France, de commission spéciale. Toutes les questions de finances se traitent devant la Chambre entière dans des séances spéciales qu'on appelle des séances en comité. Le président de la Chambre *speaker*, cède la place à un président appelé le président des voies et moyens *chairman of ways and means* qui est nommé au commencement de chaque législature. Les séances en comité ne se distinguent des séances ordinaires que par l'objet et le ton de la discussion. Comme il s'agit principalement de chiffres et de détails, toutes les questions se traitent sous une forme moins oratoire. C'est une conversation de gens d'affaires. Les membres qui y prennent part gardent la parole peu de temps et chacun est libre de la reprendre plusieurs fois sur le même point. Le *chairman* lui-même peut intervenir dans les débats. Comme les dépenses, *supply*, et les recettes *ways and means* sont discutés séparément, la Chambre se forme tantôt en *committee of supply*, tantôt, mais plus rarement, en *committee of ways and means*.

Après ces discussions on procède au vote, le *speaker* reprend son siège et la Chambre est constituée en séance ordinaire. Le *chairman* fait connaître par un rapport les décisions prises en comité ; ce rapport sert de base à de nouvelles discussions à un point de vue plus général. Les principes mis en avant par le chancelier de l'échiquier sont discutés et on en prend quelquefois occasion pour provoquer un vote de dé-

fiance à l'égard du gouvernement. Toutefois la Chambre des communes ne pourrait pas proposer, soit une augmentation de dépenses, soit un accroissement d'impôts. Aussi les observations présentées par la Chambre des communes servent presque uniquement à donner des indications pour le budget de l'année suivante et il est rare que le ministre, quel qu'il soit, n'en tienne pas compte.

Nous avons vu que les dépenses étaient réparties dans 4 budgets distincts, que ces budgets n'étaient pas soumis à des commissions spéciales, mais à la Chambre entière constituée en comité.

Chacun des départements qui concernent ces budgets, marine, armée, revenus, services civils, est divisé en plusieurs classes, telles que travaux publics, bâtiments, traitements, lois et justice, éducation, service colonial et consulaire, subventions et allocations charitables. Un chapitre spécial comprend les objets divers et les services temporaires.

Chacun des budgets spéciaux « estimates » est, en outre, divisé en articles qui se rapportent chacun à une nature de dépenses : provisions, habillement, casernement, etc., le produit du crédit voté pour le service correspondant de l'année précédente est indiqué dans une colonne séparée à côté du crédit demandé pour l'année qui suit : ces budgets sont accompagnés d'explications et de pièces justificatives. Ces détails minutieux des dépenses sont imprimés dans des feuilles parlementaires *in parliamentary papers*. Chaque membre a droit à deux exemplaires gratuits.

Il y a autant de projets de lois, *bills*, de budgets que

de chapitres et d'impôts particuliers et chacun de ces bills est voté séparément. Ce procédé est appliqué surtout au budget des recettes ; celui-ci est discuté au commencement de l'année financière, mais, au lieu de le voter en une seule fois, la Chambre vote une loi pour autoriser les lords de la Trésorerie à appliquer aux différentes dépenses autorisées une partie déterminée des revenus publics ; cette loi est appelée acte des voies et moyens. Plusieurs actes de voies et moyens sont ordinairement rendus dans le cours de chaque session, de manière à assurer la marche des services publics sans donner à la couronne le moyen de se rendre indépendante du Parlement.

A la fin de la session, on rend un acte général des voies et moyens *bill of appropriations* qui récapitule tous les votes de crédit et autorise la trésorerie à affecter les revenus publics au paiement des dépenses énumérées dans ces votes.

Après avoir été voté à la Chambre des communes, après avoir subi trois lectures, le budget est renvoyé à la Chambre des lords, qui le votent ou le rejettent en bloc. La haute Chambre n'a jamais explicitement renoncé au droit d'initiative et d'amendement dans les questions budgétaires, mais en fait elle n'a jamais fait que corriger les erreurs matérielles d'écritures et de calculs.

Les véritables difficultés entre les deux Chambres se sont élevées à propos des *moneys bills* c'est-à-dire à propos des lois relatives aux impôts votés annuellement. La Chambre des lords, non seulement les rejette, mais même les amende : la Chambre des communes

n'a jamais voulu reconnaître la constitutionnalité de ces amendements, et quand il y en a, la Chambre des communes ne discute pas le bill amendé, mais en fait un autre qu'elle vote.

Diverses mesures ont été prescrites pour contrôler les dépenses publiques et restreindre les abus. Il y a un fonctionnaire particulier qu'on appelle le contrôleur. Il doit veiller à ce que les fonds demandés pour chacun des chapitres du budget n'excède pas les crédits votés pour les mêmes chapitres. Le contrôleur ne peut retirer lui-même aucun fonds de l'échiquier, il doit seulement ordonner à la banque d'Angleterre de porter une certaine somme au crédit d'un fonctionnaire qui est appelé payeur général. Celui-ci avise chaque jour la trésorerie du montant des sommes à payer le lendemain en indiquant sur quels comptes : le trésorier prévient le contrôleur de l'échiquier afin qu'il alloue au payeur général les sommes nécessaires.

Il y a en outre un contrôle exercé par une espèce de cour des comptes appelée *audit office*. Elle est composée d'un président et de 3 commissaires ou auditeurs assistés de 113 employés. Le président et les commissaires sont inamovibles. Cette cour doit s'assurer de la légalité de l'emploi des fonds par tout comptable, elle peut demander des explications sur les points douteux, rejeter les dépenses qui ne paraîtraient pas suffisamment justifiées. L'examen fait, les commissaires doivent faire leur rapport à la cour de la trésorerie comme à une cour suprême à laquelle appartient le droit de maintenir ou d'annuler les rejets.

Etats-Unis. — Les différents départements ministériels du gouvernement fédéral soumettent au congrès, au commencement de chaque session, leurs propositions de dépenses pour l'année financière suivante avec les articles détaillés.

Ces différents projets de budgets *estimates* sont soumis à un comité permanent connu sous le nom de comité des affectations de crédits *appropriations* dans la Chambre des représentants. Dans le Sénat, ils sont renvoyés au comité des finances. Au commencement de chaque session, les deux Chambres constituent des commissions ou comités permanents. Le Sénat en constitue 26 de 3 à 9 sénateurs, la Chambre 43 de 5 à 9 membres. Les membres des comités du Sénat sont nommés au scrutin; ceux des comités de la Chambre sont désignés par le président même de la Chambre. Les projets de loi autorisant les dépenses sont, en première instance, rapportés devant la Chambre des représentants par le comité des allocations de crédit et devant le Sénat par le comité des finances.

Il n'y a pas de budget d'ensemble aux Etats-Unis, il n'y a qu'une série de bills préparés dans le sein des comités permanents et dont la réunion remplace le budget. Parmi les différents comités qui prennent part aux questions financières ce sont le comité des voies et moyens et celui des dépenses qui ont le plus de part à la confection du budget. Les ministres ne prennent pas directement part à l'établissement du budget : ils n'ont pas entrée au congrès, ils ne peuvent faire que des propositions par écrit, et ils doivent

fournir les explications et les documents qu'on leur demande.

Il y a bien un secrétaire du Trésor qui a quelque analogie avec notre ministre des finances. Mais ses fonctions sont très peu importantes, il a la surveillance administrative, mais il ne fait pas le budget, il fait un compte-rendu annuel sur l'état des finances. S'il pense qu'une taxe nouvelle est nécessaire, il ne peut pas la proposer lui-même et c'est à la commission des voies et moyens qu'il doit s'adresser pour la proposer.

La commission des voies et moyens a un délai de trente jours à partir de l'ouverture de la session pour faire connaître ses propositions budgétaires. Aux Etats-Unis, comme en Angleterre, les différents bills qui forment le budget sont d'abord discutés sous la présidence du chairman, puis, dans la séance ordinaire, la Chambre entend le rapport du chairman et vote.

Les bills votés à la Chambre des représentants vont au Sénat qui les renvoie à un comité permanent et les discute sur le rapport de celui-ci. Le Sénat a un droit complet d'amendement. Si le Sénat a voté le bill admis par la Chambre, il est envoyé devant le président, qui peut opposer son vote. Dans ce cas il faut un nouveau vote des deux Chambres à la majorité des deux tiers des membres présents.

Si le Sénat amende le bill voté par la Chambre, il est renvoyé à celle-ci, un comité permanent l'examine à nouveau et donne son avis à la Chambre. Si celle-ci accepte les amendements du Sénat, pas

de difficultés. Mais si elle les repousse, alors on nomme dans chaque assemblée cinq commissaires, trois de la majorité et deux de la minorité qui tâcheront de se mettre d'accord. S'ils ne peuvent s'entendre, ou si l'une des Chambres repousse le moyen de conciliation proposé, tout est à recommencer.

Ce système est très compliqué et marche très mal.

CHAPITRE IV

DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Quand le vote est terminé, le budget est remis au ministre des finances, qui est chargé de l'exécuter, de concert avec tous les ministres. Pour les contributions directes, on envoie le budget aux conseils généraux pour faire la répartition. Pour le reste, le ministre des finances doit contribuer à l'exécution du budget, en ce sens qu'au commencement de chaque mois, il ouvre à chaque ministre un crédit sur les fonds disponibles.

Tout acte concernant l'exécution du budget est effectué par deux ordres d'agents, administrateurs ou ordonnateurs et comptables.

Aucune dépense ne peut être acquittée qu'en vertu d'un crédit qui lui est spécialement affecté. L'ouverture de ce crédit ne donne pas un droit au créancier, c'est une simple prévision, et pour obtenir le paiement sur ce crédit, il faudra l'accomplissement des formalités relatives à la liquidation et à l'ordonnement. L'ordonnement se fait sous forme d'un mandat de payer présenté à un agent du Trésor quelconque, et cet agent a dû être avisé de l'existence du

mandat qui devra lui être présenté. Le comptable doit examiner si ce mandat est imputé sur un chapitre du budget où il y a une somme à cet effet, il doit voir si le ministre n'a pas déjà épuisé la somme. Ces vérifications exigent la présentation de diverses pièces, et si une pièce manque, le comptable ne payera pas, car il est responsable des paiements qu'il fait, et il devrait rendre la somme mal ordonnancée qu'il aurait payée.

Pour les dépenses de l'Etat, il y a deux sortes d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux, qui sont les ministres, et les ordonnateurs secondaires, fonctionnaires désignés par les règlements ou autorisés par des arrêtés ministériels à délivrer des mandats. Le ministre, ordonnateur principal, délivre deux sortes d'ordonnances : les ordonnances directes qui émanent du ministre et sont délivrées nommément pour un créancier de l'Etat, et les ordonnances de délégation, qui émanent aussi du ministre, mais qui sont délivrées au nom d'un fonctionnaire auquel le ministre a délégué ses pouvoirs. Ce fonctionnaire est l'ordonnateur secondaire qui délivre lui-même un mandat de paiement sur l'ordonnance de délégation.

Les ordonnateurs secondaires sont les préfets, les directeurs des manufactures de l'Etat, les inspecteurs des postes, les commissaires de la marine, les intendants et sous-intendants militaires, les ingénieurs des ponts et chaussées.

A côté des ordonnateurs se trouvent les agents comptables, qui ont le maniement des deniers. Les comptables du Trésor, qui sont spécialement chargés

du recouvrement, se divisent en comptables principaux et comptables subordonnés.

Les premiers, seuls, rendent compte à l'autorité judiciaire ; ce sont : les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs de l'enregistrement, les receveurs principaux des douanes, des contributions indirectes, des postes, le caissier-payeur central, les trésoriers coloniaux.

Pour les communes et établissements charitables, la gestion de leurs deniers est confiée à des receveurs spéciaux au-dessus d'une certaine somme et aux percepteurs chargés de percevoir les contributions directes au-dessous de cette somme. Tous ces comptables rendent des comptes.

Au-dessous, il y a des comptables subordonnés. Les trésoriers-payeurs généraux rendent des comptes de gestion annuelle et sont comptables des actes de leur gestion ainsi que de ceux de leurs subordonnés ; c'est-à-dire les receveurs particuliers et les percepteurs dont ils rattachent les actes à leur gestion. Les percepteurs et les receveurs particuliers ne rendent pas de comptes spéciaux. Pour les régies financières, telles que les douanes, l'enregistrement, les postes, sont seuls responsables et rendent seuls des comptes, les receveurs principaux placés pour les douanes dans les principalités, pour l'enregistrement au chef-lieu de département, pour les postes au chef-lieu. Ils rattachent à leur comptabilité celle des agents subordonnés.

Nous venons d'énumérer ceux qui concourent à l'exécution d'un budget, il nous reste à examiner un

certain nombre de questions en ce qui concerne l'exécution et le contrôle des budgets.

Nous verrons d'abord ce qui est relatif aux crédits extraordinaires et supplémentaires et ensuite ce qui a rapport à l'administration et au contrôle des finances.

SECTION I^{re}

Des crédits extraordinaires et supplémentaires

Il y a dans un budget certaines dépenses qui peuvent être modifiées par certaines circonstances, par exemple, les fourrages pour l'armée, la nourriture des troupes, l'entretien de certains travaux publics. D'un autre côté, certains faits accidentels, comme des menaces de guerre et la nécessité d'accroître immédiatement les armements peuvent venir désorganiser le budget. Si on laisse au gouvernement le pouvoir de faire face aux dépenses imprévues, cela peut donner lieu à de graves abus ; d'un autre côté, s'il ne peut en aucune façon modifier le budget, l'administration ne sera plus possible.

De là est venue la législation sur les virements, les crédits extraordinaires et les crédits supplémentaires qui a bien souvent varié en France. On appelle virement le transport à un chapitre insuffisamment doté d'une partie de la somme qui a été allouée à un chapitre trop doté. On entend par crédit extraordinaire l'allocation qui est faite après le vote du budget à un

service qui n'était pas du tout prévu dans le budget ; enfin les crédits supplémentaires sont les augmentations après le vote du budget de crédits qui y figurent mais qui sont reconnus insuffisants.

Nous allons examiner les changements que notre législation a subis sur ce point.

Sous la Restauration, comme la faculté de virement existait, on avait moins besoin des crédits extraordinaire et supplémentaires. Toutefois, les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 décidèrent que le ministre des finances ne pourrait autoriser des paiements en dehors du budget que dans les cas extraordinaires et urgents et en vertu d'ordonnances royales qui seraient converties en lois à la plus prochaine session. Cela ne s'entendait que des dépenses nouvelles et non des compléments de dépenses déjà votées.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 décida que l'ordonnance de répartition devait être donné un mois avant l'ouverture de l'exercice. La faculté de virement fut maintenue et l'ordonnance appliquait aux crédits extrabudgétaires les mêmes règles que la loi de 1817.

L'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, qui établit dans le budget de chaque ministère des sections spéciales devant servir de base aux répartitions annuelles par chapitres, distingua en ce qui concerne les dépenses imprévues des services votés, entre les services extraordinaires et urgents dont la dépense n'aurait pas été comprise dans le montant des services spéciaux ouverts à chaque ministère et les dé-

penses, relatives à des services ordinaires votés par le budget, insuffisamment pourvues par le budget. Pour les premières, l'ordonnance applique l'article 152 de la loi de 1817 ; pour les secondes, l'article 4 de l'ordonnance de 1827 porte : « Les dépenses relatives à des services ordinaires votés par le budget, et qui, par suite de circonstances imprévues, excéderaient le montant des sections spéciales, devront être justifiées dans les comptes définitifs de chaque exercice, pour être confirmées par la loi de règlement du budget à titre de crédits complémentaires. »

La révolution de juillet substitua au vote par sections spéciales le vote par chapitres, ce changement eut pour conséquence la suppression de la faculté de virement et par suite l'augmentation des crédits supplémentaires. La loi du 24 avril 1833 décida que les crédits supplémentaires, comme les crédits extraordinaires devaient être autorisés par ordonnances du roi et convertis en lois à la plus prochaine session des Chambres. De plus, il faut que l'ordonnance royale soit rendue sur l'avis du conseil des ministres, contresignée par le ministre ordonnateur et insérée au *Bulletin des lois* (art. 4, loi de 1833). L'article 5 de cette même loi ajoutait : « Les ordonnances des crédits ouverts en vertu des articles ci-dessus seront réunies en un seul projet de loi, pour être soumises par le ministre des finances à la sanction des Chambres dans leur plus prochaine session et avant la présentation du budget. ».

Mais tant de précautions furent encore inutiles. Le chiffre des crédits supplémentaires et extraordinai-

res croissait sans cesse. Le rapporteur de la commission du budget de l'exercice 1835 constate que la Chambre en avait voté pour plus de 57 millions afférents à l'exercice 1832, pour plus de 26 millions sur l'exercice 1833 non encore réglé et que, pour l'exercice 1834, les suppléments demandés dépassaient déjà 41 millions.

La commission du budget de l'exercice 1835, par l'organe de M. Duchâtel, rapporteur, proposait les modifications suivantes aux règles suivies pour les crédits supplémentaires et extraordinaires :

« La faculté d'ouvrir, par ordonnance du roi, des crédits supplémentaires, accordée par l'article 3 de la loi du 24 avril 1833, pour subvenir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses concernant un service voté (service dont l'importance annuelle est variable et dont il est impossible de régler d'avance la dépense d'une manière certaine et précise), et dont la nomenclature suit : (elle comprenait, pour les six ministères mentionnés, 36 articles) :

« La faculté accordée, par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817, d'ouvrir des crédits par ordonnances du roi, pour des cas urgents et extraordinaires, est applicable seulement à des services qui ne pouvaient pas être prévus et réglés par le budget, et à la charge de se conformer aux dispositions des articles 4, 5 et 7 de la loi du 24 avril 1833. »

Cette théorie prévalut, malgré les objections de M. Roy, qui disait qu'il était impossible de parquer ainsi d'avance les augmentations prévues de dépenses, et

qu'il était imprudent de décider qu'elles pourraient se produire sur tel chapitre et non sur tel autre. Quant aux crédits extraordinaires il disait : « Cette règle est « sage pour beaucoup de cas; mais elle nous a paru « trop générale et susceptible de graves objections « pour des cas où les plus grands intérêts de l'Etat « commandent de faire des dépenses, dont les causes « étaient prévues lors du budget, mais auxquelles « la prudence ne permettait pas alors de donner la « publicité. »

Malgré ces observations, la Chambre des pairs vota les dispositions qui lui étaient proposées et qui devinrent les articles 11 et 12 de la loi de finances du 23 mars 1834.

Dans l'article 5 de la loi portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1837, on introduisit une nouvelle obligation pour les crédits supplémentaires : « A l'avenir, toute demande de crédits, faite en dehors de la loi annuelle des dépenses, devra indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

Malgré toutes ces précautions, les crédits supplémentaires ne faisaient qu'augmenter. Le gouvernement n'était pas le seul coupable. Les Chambres croyaient faire preuve de contrôle et de sagesse en réduisant au-dessous du nécessaire beaucoup d'allocations, ce qui naturellement amenait des crédits supplémentaires. D'après le rapport de M. Cochery sur le budget de 1878, les crédits supplémentaires auraient dépassé, dans la période de 1840 à 1872, la somme de 8 milliards : soit 250 millions par année.

En 1850, la commission du budget crut devoir, à raison de la permanence de l'Assemblée et en vue de sa prorogation, proposer les dispositions que cette éventualité lui paraissait nécessiter. Les articles 9 et 13 de la loi des dépenses de l'exercice 1850 ont réglé notre matière.

« Art. 9. — Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi..... Toutefois, pendant les prorogations de l'Assemblée législative, des crédits, soit extraordinaires, soit supplémentaires, pourront être ouverts par arrêté du Président de la République, après délibération du conseil des ministres et avec le contre-seing du ministre des finances.

« Ces arrêtés seront insérés au *Bulletin des lois* et régularisés dans la forme suivante :

« Art. 10. — S'il s'agit de crédits extraordinaires, les arrêtés du président de la République seront soumis à l'approbation de l'Assemblée législative dans les dix jours qui suivront l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de loi spéciaux, conformément à l'article ci-après.

« S'il s'agit de crédits supplémentaires, les crédits ouverts par arrêté du président de la République, seront soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi à l'époque déterminée par l'article 12 ci-après.

« Art. 11. — Aucune demande de crédits extraordinaires ne pourra être introduite devant l'Assemblée législative, si ce n'est pour des dépenses urgentes et n'ayant pu être prévues ni réglées dans le budget

de l'exercice. Les budgets de crédits extraordinaires seront l'objet de lois présentées par le ministre des finances avec indication des voies et moyens affectés au paiement de la dépense.

« Art. 12. — Toutes les ordonnances de crédits supplémentaires auxquelles donneraient lieu des appréciations insuffisantes portées au budget de l'exercice, seulement en ce qui concerne les services dénommés par la loi du 22 mai 1834, services votés, seront présentés chaque année par le ministre des finances, au plus tard dans le mois de décembre, en un seul projet de loi, avec indication des voies et moyens.

« La nomenclature des services votés sera imprimée chaque année dans la loi du budget des dépenses.

« Art. 13. — Pourront seuls donner ouverture en 1850 à des crédits supplémentaires, pour insuffisance d'allocation dument justifiée, les services dont la nomenclature suit..... »

Quelle que fût sa sollicitude, l'Assemblée, à raison des circonstances et des exigences de la situation, était impuissante à restreindre les crédits supplémentaires et extraordinaires; la loi du 16 mai 1851 fut encore plus impérative et plus restrictive, mais elle fut aussi vaine en fait.

« Art. 1. — Il ne peut être dérogé aux prévisions normales du budget des dépenses que par des lois portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires.

« Art. 2. — Tout projet de loi portant demande de

crédit supplémentaire ou extraordinaire imputable sur un ou plusieurs exercices est contresigné par le ministre compétent et par le ministre des finances.

« La présentation en est faite comme annexe du budget par le ministre des finances.

« Art. 3. — Le projet comprend l'ensemble de la dépense, soit qu'elle s'applique à un ou plusieurs ministères, soit qu'elle porte sur un ou plusieurs exercices.

« Il contient l'indication des voies et moyens affectés au paiement de la dépense.

« S'il ne peut y être pourvu sur les recettes effectives de l'exercice, le projet mentionne que le crédit est mis au compte de la dette flottante.

« Art. 4. — Le ministre des finances réunit en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services, pendant l'intervalle d'un mois au moins.

« Il ne procède par projets de loi spéciaux que dans les cas d'urgence. »

La proclamation de l'empire amena dans le vote du budget divers changements qui devaient avoir leur contre-coup sur les dépenses extra-budgétaires. Les entraves de toutes sortes mises par les assemblées délibérantes à l'exercice du pouvoir exécutif n'avaient, on l'a vu, aucunement empêché le développement de ces dépenses. Un sénatus-consulte, dont le projet fut soumis au Sénat le 6 décembre 1852, modifia sensiblement la situation. L'article 12, relatif au vote du budget des dépenses, portait qu'il serait présenté au

Corps législatif et voté par ministères. La répartition entre les chapitres serait réglée par décrets de l'empereur rendus en conseil d'État, enfin des décrets spéciaux, dans la même forme, permettraient les virements de fonds d'un chapitre à un autre.

On croyait ainsi éviter le retour des crédits supplémentaires ; un rapport de M. Bineau, ministre des finances en 1853, était très explicite à ce sujet. Il n'en fut rien. Le gouvernement pouvait toujours ouvrir des crédits extra-budgétaires dans l'intervalle des sessions. Des décrets de 1856 appliquèrent au régime existant, en leur faisant subir certaines modifications, les lois de 1817 et de 1850. Ce système était insuffisant et, d'après le rapport que fit M. Fould en 1861, les crédits supplémentaires ou extraordinaires avaient été de 83 millions pour l'année 1859 — 115 en 1860 — 200 en 1861.

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 porte que le budget serait à l'avenir présenté au Corps législatif avec ses divisions en sections, chapitres et articles, que le budget de chaque ministère serait voté par sections conformément à une nomenclature annexée au sénatus-consulte, que la répartition par chapitres des crédits accordés pour chaque session serait réglée par décret impérial rendu en conseil d'État : que des décrets spéciaux rendus dans la même forme pourraient autoriser des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque département ministériel, qu'il ne pourrait être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

La faculté de virement, qui avait eu pour conséquence l'augmentation de la plupart des chapitres ne fit pas disparaître les crédits supplémentaires.

Depuis 1870 on a fait plusieurs lois relatives aux crédits supplémentaires et extraordinaires. Celle du 16 septembre 1871 et celle du 14 décembre 1879. La première revenait à la législation de Louis-Philippe et de la République de 1848. La seconde introduisit quelques modifications destinées à restreindre la faculté laissée au pouvoir exécutif. La loi de 1879 fut votée à la suite d'une difficulté survenue après la dissolution de la Chambre. Pendant la période de dissolution le gouvernement, d'après les articles 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1871, avait ouvert par décret un crédit extraordinaire au budget de 1877. Toutes les formalités étaient régulières, mais on soutint que la loi de 1871 n'autorisait l'ouverture des crédits extraordinaires ou supplémentaires que pendant la prorogation de l'Assemblée nationale. Or, disait-on, il n'y avait aucune analogie entre la prorogation et la dissolution. On se trouvait donc en présence d'un texte qui pouvait prêter à contestation.

Le gouvernement crut nécessaire de déterminer dans quelles conditions, dans quelles limites et sous quelle garantie il est possible de concéder au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires. Il présenta dans ce but à la Chambre des députés le 11 janvier 1878 par l'organe de M. Léon Say, ministre des finances, un projet de loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pendant la prorogation des

Chambres. Ce projet de loi a été modifié par la Chambre des députés et adopté le 31 janvier 1878. Le Sénat a aussi apporté certaines modifications au projet de loi voté par la Chambre. Les motifs de ces modifications ont été développés dans le rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Bertauld (séance du 4 mars 1879, n° 38).

Le projet de loi modifié par le Sénat a été renvoyé à la Chambre des députés le 29 mars 1879. Ce projet de loi est venu en discussion à la Chambre dans la séance du 2 août 1879, où il a été adopté en première délibération. Lorsqu'il s'est agi de passer à une seconde délibération, M. Charles Floquet a demandé le rétablissement d'une disposition supprimée par le Sénat et qui portait que la faculté de proposer des crédits supplémentaires pendant la prorogation devait être inscrite chaque année dans la loi de finances. En conséquence il a demandé à la Chambre le retrait de l'urgence précédemment accordée. La Chambre consultée sur cette proposition, après un avis conforme de la commission du budget a prononcé le retrait de la déclaration d'urgence et à la suite de ce vote, a décidé qu'elle passerait à une seconde délibération.

A ce moment on était arrivé au dernier jour de la session et la seconde délibération n'est revenue devant la Chambre que dans le cours de la session extraordinaire qui a fait suite à la prorogation, c'est-à-dire le 6 décembre 1879, où elle a été adoptée sans discussion.

Ce projet de loi, définitivement adopté par les deux

Chambres, est devenu la loi du 14 décembre 1879 qui forme le dernier mot de la législation sur les crédits extraordinaires et supplémentaires. Pendant l'intervalle qui a séparé la présentation de la loi de principe sur les crédits supplémentaires de son adoption définitive, le gouvernement a pensé qu'il était indispensable de présenter un projet de loi spécial à l'exercice 1878, qui réglerait les conditions d'ouverture de crédits pour cet exercice pendant la prorogation des Chambres. De là la loi du 13 juin 1878 qui fixe la nomenclature des services pouvant donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires sur l'exercice 1878 pendant la prorogation des Chambres. Cette nomenclature a subi certaines modifications.

Voici le texte de la loi du 14 décembre 1879:

« Art. 1. — Il ne peut être accordé de crédits supplémentaires et extraordinaires qu'en vertu d'une loi.

« Art. 2. — Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté sans modification dans la nature de ce service.

« Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet, ou la création d'un service, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi.

« Art. 3. — Tout crédit extraordinaire forme un chapitre particulier du budget de l'exercice pour lequel il a été ouvert, à moins, en ce qui concerne les

départements de la guerre et de la marine, que le service ne se rattache d'une manière indivisible à un chapitre déjà existant.

« Art. 4. — Dans le cas de prorogation des Chambres tel qu'il est défini dans le premier paragraphe de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en conseil d'Etat après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres ; ils indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés.

« Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

« Art. 5. — Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les services votés, dont la nomenclature sera annexée chaque année à la loi de finances.

« Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décrets. »

SECTION II

De l'administration et du contrôle des finances

Pour avoir de bonnes finances, il est indispensable qu'il y ait de l'ordre dans toutes les dépenses et surtout que le contrôle s'étende à tous les comptes. Car,

sans le contrôle le budget qui n'est qu'un état de prévoyance, pourrait devenir menteur et inexact. Presque toutes les mesures relatives au contrôle du budget ont été prises de 1817 à 1833.

Dans l'ancien régime, il y avait toujours de l'arriéré, cela tenait à ce qu'il n'y avait pas dans les caisses de quoi payer les ordonnances de paiements. Sous la Révolution et le premier empire, les arriérés s'étaient perpétués et, en 1815, on payait pour 9 budgets.

Il n'y avait pas de règlement législatif définitif, il y avait un arrêté de compte provisoire, mais les ministres avaient toujours à leur disposition des sommes considérables, aucun terme légal n'était assigné à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses de chaque exercice.

Il y a un danger considérable dans cette prolongation des comptes budgétaires, car elle est une cause de confusion inextricable. L'ordonnance du 14 septembre 1822 chercha à parer à cet inconvénient ;

« Seront seuls considérées comme appartenant à un
« exercice, dit l'article 1, les dépenses résultant d'un
« service fait dans l'année qui donne son nom audit
« exercice ; les crédits ne peuvent être employés à
« aucune dépense appartenant à un autre exercice
« que celui pour lequel ils ont été ouverts. Chaque
« mois le ministre des finances proposera au roi, d'a-
« près la demande de ses collègues, la distribution
« des fonds dont ils auront à disposer pour le mois
« suivant :

« Les ministres ne pourront accroître par aucune

« recette particulière, soit vente d'objets mobiliers ou
« immobiliers, soit même restitution de sommes in-
« dûment payées sur leurs crédits après cloture du
« compte d'exercice, le montant des crédits affectés
« aux dépenses de leurs services. » Le titre II de la
même loi, relatif à l'ordonnancement des dépenses,
dit :

« Toutes les dépenses d'un exercice devront être li-
« quidées et ordonnancées dans les neuf mois qui
« suivront l'expiration de l'exercice et de manière
« que le compte définitif puisse en être établi et ar-
« rêté au 31 décembre de l'année suivante. Les dé-
« penses qui n'auraient pas été liquidées, ordonnan-
« cées et payées avant l'époque de la cloture du
« compte ne pourront être acquittées qu'au moyen
« d'une ordonnance royale qui en autorisera l'impu-
« tation sur le budget de l'exercice courant. »

La loi du 29 janvier 1831 alla encore plus loin : elle prononça la déchéance de toutes les créances non acquittées, à défaut de justifications suffisantes et sans qu'il y eût du fait de l'administration, dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe et de six années pour ceux résidant hors de l'Europe.

La loi du 23 mai 1834 créa au budget de chaque ministère un chapitre pour les créances relatives aux exercices clos, et un pour les exercices périmés. Les Chambres sanctionnaient les créances relatives aux exercices clos, celles qui étaient constatées avant la loi des comptes devaient être comprises dans les restes à payer arrêtés par cette loi ; celles reconnues

postérieurement à la loi de règlement ne purent être acquittées qu'au moyen de crédits supplémentaires suivant les formes habituelles. Les comptes annuels des ministres et le compte annuel des finances durent contenir un tableau spécial présentant pour chacun des exercices et par nature de dépenses, les crédits annulés par les lois de règlement pour les dépenses restant à payer, les nouvelles créances qui auraient fait l'objet de crédits supplémentaires et les paiements effectués jusqu'au terme de déchéance.

Certaines créances peuvent encore être payables après l'expiration du délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice.

Elles sont imputées sur le budget courant à un chapitre intitulé : *Dépenses des exercices périmés*. Mais des crédits extraordinaires spéciaux doivent être ouverts à cet effet par une loi.

L'article 4 de l'ordonnance du 31 mai 1838 avait fixé ainsi qu'il suit la durée de l'exercice courant : « La durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge : 1^o jusqu'au 1^{er} mars de la seconde année pour achever dans la limite des crédits ouverts les services du matériel dont l'exécution n'aurait pu, d'après une déclaration de l'ordonnateur énonçant les motifs de ces cas spéciaux, être terminée avant le 31 décembre; 2^o Jusqu'au 31 octobre de cette seconde année pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses. »

Les articles 90 à 92 de la même ordonnance, qui reproduisent les dispositions d'une ordonnance du 12 juillet 1833, exigeaient que les dépenses d'un exercice fussent liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivraient l'expiration de l'exercice, ils fixaient au 31 octobre de la seconde année de l'exercice l'époque de la clôture des paiements à faire par le trésor public sur les ordonnances des ministres.

Le décret du 11 août 1850 rapprocha de deux mois l'époque de la clôture du paiement des dépenses ordonnancées. Cette clôture fut fixée au 31 août de la seconde année de l'exercice et l'ordonnancement de ces mêmes dépenses fut limité au 31 juillet précédent. Le délai pour l'achèvement des services du matériel qui ne peuvent ni s'interrompre ni se terminer au 31 décembre de la première année de l'exercice fut ramené du 1^{er} mars au 1^{er} février de la seconde année.

L'art. 33 du décret du 31 mai 1862 a reproduit le décret de 1850. Il porte : « La durée de la période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recette et de dépense de chaque exercice se prolonge :

« 1^o Jusqu'au 1^{er} février de la seconde année, pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution commencée n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public, qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur jointe à l'ordonnance ou au mandat ;

« 2° Jusqu'au 31 juillet, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers ;

« 3° Jusqu'au 31 août de cette seconde année, pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses. »

Les droits résultant des titres de recettes donnent lieu à trois opérations : la constatation, la liquidation, le recouvrement.

La constatation résulte de la qualité de la personne, de la nature de la propriété des débiteurs de l'Etat. La liquidation est la régularisation par qui de droit des titres en vertu desquels la perception doit être effectuée. Le recouvrement est la perception par les agents désignés à cet effet de la somme due et le versement de cette somme dans les caisses du Trésor. Pour la liquidation et le recouvrement, il est accordé un laps de temps variable suivant qu'il s'agit d'impôts directs ou indirects.

La détermination de l'exercice auquel appartient une dépense nécessite quatre opérations : service fait, liquidation, ordonnancement, paiement. Nous avons vu les délais fixés pour chacune de ces opérations.

Faute par les créanciers de réclamer leur paiement avant le 31 août de la deuxième année, les ordonnances et les mandats délivrées à leur profit seront annulés sans préjudice des droits de ces créanciers et sauf réordonnancement jusqu'au terme de déchéance, qui est de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice. Pendant ces cinq ans, ces dépenses figurent dans les budgets à un compte spécial appelé *dépenses des exercices clos*. Il y a cependant certaines

créances particulièrement intéressantes qui ne sont pas soumises à ce terme de déchéance, mais elle sont très rares et elles ne peuvent être ordonnancées qu'en vertu de crédits extraordinaires spéciaux. Elles s'imputent sur l'exercice courant à un compte particulier qu'on appelle *dépenses des exercices périmés*.

Ainsi donc, aujourd'hui chaque budget est clos à l'expiration du huitième mois de l'année suivante, il est périmé au bout de cinq ans après l'ouverture de l'exercice.

Outre ce danger résultant de la prolongation indéfinie des comptes budgétaires, il y avait encore de graves abus provenant d'abord de l'existence de comptes spéciaux en dehors du budget et ensuite des comptabilités occultes.

L'existence des caisses spéciales était un moyen de divertir et d'égarer l'attention du législateur. La loi du 25 mars 1817 inscrivit en recettes et en dépenses au ministère des finances le fonds de ses valeurs qui était de 15,700,000 francs et qui avait été déduit précédemment des recettes. La Chambre de 1818 décida que les frais de régie, de perception et d'exploitation seraient soumis au consentement et au contrôle des représentants de la nation. Auparavant, les directeurs des régies financières ordonnaient ces dépenses par simple délégation du ministre.

Le domaine extraordinaire fut réuni au domaine de l'Etat par la loi du 15 août 1818. La recette et l'emploi du produit des amendes et des confiscations, de l'enregistrement, des douanes et des contributions indirectes, furent inscrits au budget de l'Etat en

1820. De même les non valeurs, les remboursements, les restitutions sur les impôts et les primes de douane à l'exportation le furent en 1822.

En 1827 on inscrivit au budget en prévision les dépenses facultatives des départements et du cadastre, les dépenses ordinaires et extraordinaires des communes et autres de même nature ayant leur affectation sur le produit de centimes additionnels.

La loi du 2 août 1829 réunit pour ordre au budget de l'Etat, des budgets de l'imprimerie royale, de l'université, les brevets d'invention, des invalides de la guerre, des poudres et salpêtres, des invalides de la marine et de la Légion d'honneur. Les budgets des brevets d'invention, de l'université, des invalides de la guerre, des poudres et salpêtres ont disparu aujourd'hui. Il n'y a plus aujourd'hui comme budgets spéciaux rattachés pour ordre au budget de l'Etat, que le budget des monnaies et médailles, celui de l'imprimerie nationale, celui de la Légion d'honneur, celui de la caisse des invalides de la marine et celui de l'école centrale des arts et manufactures.

La suppression des comptes spéciaux a rendu de grands services à l'administration financière de notre pays, mais elle a des inconvénients. Ce système de tout rattacher au budget de l'Etat peut gêner beaucoup un service, et, de plus, il peut engendrer certaines dilapidations. Il y a quelques années, on faisait des bateaux à voile pour les mâts desquels il fallait des sapins de Norwège, on avait enmagasiné un certain nombre de ces sapins : puis arrive une transformation et on fait les mâts autrement. Quant aux mâts

qui sont là, s'il y avait une caisse spéciale pour l'administration de la marine, on vendrait ces mâts au commerce et la somme resterait entre les mains de l'administration de la marine. Par suite du principe de l'unité de caisse, si la marine fait vendre ces mâts, le prix tombera dans la caisse de l'Etat et n'augmentera pas le crédit du ministre de la marine, qui, au lieu de les vendre comme mâts, les utilisera comme planches de bois blanc qui valent 20 fois moins. Mais, malgré ces légers inconvénients, il est incontestable que l'unité de caisse a été un grand progrès et a empêché des dilapidations bien plus considérables que celles qu'elle pourrait produire.

Il y avait un autre danger qui résultait des comptabilités occultes des mandats fictifs (art. 25, décret du 31 mai 1862).

[La loi, en qualifiant d'occultes les comptabilités exceptionnelles qu'elle voulait soumettre au contrôle judiciaire semble les frapper toutes de réprobation. Cependant, s'il est vrai que certaines de ces comptabilités aient été créées dans le but de se dérober au contrôle, dans beaucoup de cas elles ne sont que le résultat de négligence et d'erreur sans que le comptable ait jamais eu l'idée de se soustraire au contrôle. Il peut même arriver que des circonstances impérieuses, des nécessités urgentes donnent lieu à ces gestions de fonds qui s'organisent au grand jour en dehors des prescriptions légales.

Nous n'avons à nous occuper ici que des gestions de fonds plus ou moins répréhensibles que la loi a particulièrement désignées sous le nom d'occultes.

La forme la plus usuelle des comptabilités occultes est la création d'une caisse particulière au moyen de ressources cachées dont l'emploi échappe à tout contrôle extérieur. Ces caisses, qu'on appelle caisses noires ont pris naissance pendant la Révolution et l'empire. Un grand nombre de communes prirent l'habitude de dissimuler une partie de leurs revenus pour les soustraire aux exactions du pouvoir central. Une multitude de produits locaux appartenant aux budgets des départements et des communes furent ainsi détournés de leur affectation légale pour subvenir à l'entretien des caisses particulières, qui formèrent autant de comptabilités occultes.

La loi du 28 avril 1816, en protégeant contre toute atteinte les biens des municipalités, l'institution d'une caisse de dépôts ouverte à tous les fonds disponibles des localités, pour les mettre à l'abri des spéculations abusives, tout un ensemble de mesures d'ordre, destinées à faire la lumière dans tous les services financiers, eurent pour effet de supprimer peu à peu, dans la gestion des revenus locaux, ces habitudes de dissimulation que des régimes de terreur ou d'oppression avaient fait naître.

Le nombre des caisses noires a diminué de plus en plus ; on ne peut, néanmoins, pas dire qu'elles aient absolument disparu ; mais, dans les localités où cet abus persiste, il présente peu de gravité. Il consiste souvent à ne pas comprendre dans le budget d'une commune de faibles excédents de recette, des produits accidentels et imprévus qui viennent alimenter une caisse à part et servent à effectuer, sous

la garantie personnelle d'un maire, d'un adjoint, d'un agent quelconque de l'administration municipale, des dépenses minimales ainsi soustraites à tout examen comme à toute sanction de l'autorité supérieure.

Mais ce n'est pas seulement sous forme de dissimulation de recettes que peuvent se produire les comptabilités occultes. Elles emploient quelquefois, pour se reconstituer, un procédé beaucoup plus difficile à découvrir. Ce sont les mandats fictifs dont l'objet est de créer, entre les mains d'un ordonnateur infidèle, des ressources détournées de leur affectation régulière pour les appliquer à des dépenses sans crédit, et qui sont volontairement soustraites à tout examen administratif ou judiciaire.

Un mandat fictif, en matière de comptabilité, est un mandat parfaitement régulier en apparence, qui est présenté à une caisse publique appuyé de justifications faussement établies, c'est-à-dire de mémoires s'appliquant à des dépenses simulées, de quittances supposées, d'attestations et de déclarations mensongères.

Les pièces produites étant régulières en la forme, l'autorité judiciaire ne peut reconnaître la fraude que grâce à des circonstances fortuites.

M. Petitjean, alors procureur général à la cour des comptes, s'exprimait ainsi sur les mandats fictifs :

« Au point de vue des principes de la comptabilité, « l'emploi de pièces fictives dans une gestion de « deniers publics sera toujours un grave désordre. « Chez un ordonnateur surtout, le procédé est des plus blâmables. Il a, pour effet, de modifier arbitrai-

« rement les crédits d'un budget. Il dénature ou il
« supprime les volontés d'un conseil électif. A des
« opérations mûrement délibérées, et dont l'exécution
« a été confiée à sa fidélité et à sa bonne foi, l'ordon-
« nateur substitue de son autorité privée des dépenses
« dont il se constitue le seul appréciateur et le seul
« juge, et qui, revêtues de la forme illusoire dont il
« les recouvre, sont destinées à n'être connues que
« de lui seul et de ceux qui l'ont aidé dans ses
« manœuvres. Parmi les abus qui peuvent se ren-
« contrer dans la gestion des intérêts publics, il n'y
« en a pas assurément de plus grave et qui puisse
« avoir de plus funestes conséquences. »

Si la cour des comptes est compétente dans ces cas, c'est que l'ordonnateur, en changeant la destination légale des crédits d'un budget pour les employer lui-même à des dépenses qu'il dissimule au contrôle, s'ingère dans un maniement de fonds qui lui est interdit. Par suite, il devient comptable occulte et il est justiciable de la cour des comptes au même titre qu'un comptable réel. Mais l'administration supérieure n'en reste pas moins maîtresse d'appliquer à son délégué les peines administratives qu'il aura pu mériter, et l'action pénale pourra toujours s'exercer, indépendamment de l'action financière.

La jurisprudence, en cette matière, a été établie par un arrêt du conseil d'État du 18 avril 1842, dont le principe a été reproduit par l'article 812 de l'instruction générale du 20 juin 1859. Les dépenses portées dans le compte de la gestion occulte doivent, avant la présentation du compte à la juridiction com-

pétente, avoir été admises, sur l'avis du conseil municipal, par un arrêt du préfet, comme ayant été faites dans un véritable intérêt communal. L'application du principe a été étendue par analogie aux comptabilités occultes de fonds départementaux : avant d'être examinées par la cour, elles sont soumises, quant à l'utilité des dépenses, à l'appréciation du conseil général : et rien ne s'opposerait théoriquement à ce que le même principe fût appliqué aux comptabilités occultes qui concernent les fonds de l'État, c'est-à-dire à ce que le pouvoir législatif fût consulté si la gravité des circonstances rendait son intervention nécessaire.

Si le conseil électif du département ou de la commune refuse de ratifier les dépenses faites sans son aveu, le comptable occulte en demeurera chargé, le juge le déclarera débiteur.

Si au contraire les dépenses affirmées par lui dans le compte qu'il présente à la justice financière, sont préalablement admises par l'autorité budgétaire comme n'ayant pas été contraires au bien du service, le juge devra les considérer comme telles. Il n'aura pas à les discuter, moins encore à les approuver ou à les blâmer. Elles seront pour lui comme si elles avaient été inscrites dans un budget régulier. Il lui restera seulement à examiner si les dépenses décrites au contrôle ont été réellement faites, si les pièces produites s'accordent avec les déclarations du comptable, si ces pièces sont en bonne forme, si même il y a des pièces : en un mot, il aura à vérifier le compte et pour une gestion occulte, ce travail est rempli de difficultés.

Pour qu'une gestion occulte puisse avoir lieu, notamment pour faire des mandats fictifs, il faut la coopération d'un certain nombre de personnes telles qu'employés, fournisseurs, etc., intéressées ou complaisantes. La cour des comptes a assimilé aux auteurs d'une comptabilité occulte, ceux qui l'ont aidé dans cette opération illicite, qui lui ont procuré les faux mémoires, les fausses quittances, qui ont supposé des créanciers imaginaires pour des fournitures ou des travaux qui n'ont jamais été exécutés, ceux enfin sans le concours desquels la gestion occulte n'aurait pu exister. Elle inflige à cette association coupable une responsabilité commune qui peut même devenir solidaire si la nature des faits rend la responsabilité indivisible. Cette jurisprudence offre de grands avantages au point de vue du contrôle.

Pour éviter les détournements et les violations du budget il fallait centraliser tous les services financiers. Nous avons vu qu'il y avait une multitude de caisses indépendantes sous l'ancien régime et le premier empire. De plus, et comme conséquence, il n'y avait aucune uniformité dans les procédés de comptabilité et dans le contrôle administratif et judiciaire et enfin les receveurs généraux étaient non pas des fonctionnaires mais des banquiers qui faisaient des avances au Trésor à des taux élevés et qui, par des artifices de comptabilité, retenaient longtemps entre leurs mains les fonds du Trésor. La Restauration parvint à triompher de tous ces abus.

Nous avons vu comment on supprima la plupart des comptes spéciaux et comment ceux qui ne furent

pas supprimés furent au moins rattachés au budget de l'Etat et soumis aux mêmes règles. On créa en même temps pour tous les services et pour tous les agents des méthodes identiques d'écritures, de tenue de livres, de comptabilité. Les inspecteurs des finances furent chargés de vérifier toutes les comptabilités, il n'y eût plus d'administration qui leur fût fermée. De plus la cour des comptes ne porta plus son contrôle sur les écritures d'ensemble qui lui étaient présentées par les chefs de service, mais sur les véritables comptables, sur ceux qui avaient le maniement des deniers.

Quant aux receveurs généraux on supprima les obligations et les bons à vue qu'ils signaient pour la rentrée des revenus de l'Etat. Il n'y eût plus que de simples arrêtés ministériels fixant chaque année les termes concédés aux comptables pour le recouvrement successif des contributions directes, ainsi que le taux de l'intérêt à calculer depuis les époques de tolérance jusqu'à la rentrée effective. On supprima aussi un certain nombre de comptables pour simplifier autant que possible la comptabilité.

Enfin l'ordonnance de 1822 imposa des règles simples et uniformes pour la tenue des comptes des ordonnateurs, c'est-à-dire des ministres, et rattacha les divers ministères à l'administration des finances par des communications périodiques, par la similitude des méthodes d'écritures et par l'identité des règlements financiers.

Après avoir vu comment s'était effectuée la concentration des services financiers en France, il nous reste

à examiner la série de contrôle qui s'exerce sur les recettes et les dépenses. En France il y a trois sortes de contrôle :

- 1^o Le contrôle législatif ;
- 2^o Le contrôle administratif ;
- 3^o Le contrôle judiciaire.

1^o Contrôle législatif. — Ce contrôle commence par le vote même qu'émettent les Chambres sur le budget et aussi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires en cours d'exercice. Ce premier contrôle a pour but de fixer les sommes d'argent qui seront mises à la disposition du gouvernement. Le contrôle des Chambres s'exerce encore après la clôture de l'exercice à l'occasion du règlement du budget, c'est-à-dire du vote de la loi des comptes.

Chaque ministre doit, après la clôture de l'exercice, établir le compte des opérations relatives à son département, ce compte comprend un tableau général présenté par sections et par chapitres comme le compte de prévision et indiquant, d'un côté les fonds votés et de l'autre les fonds employés. A ce tableau général on joint des développements pour en expliquer les résultats.

Chaque ministre ayant ainsi dressé le compte des dépenses de son département, le ministre des finances fait aussi le compte de son administration puis il centralise les autres comptes ministériels des dépenses, puis il fait seul le compte général des recettes de l'exercice expiré. Ce compte général comprend également deux sortes de documents: un tableau d'ensemble par nature de contributions, puis par chaque

branche de revenus, ensuite des états de développement destinés à faire connaître les valeurs, matières et quantités soumises à l'application des tarifs et qui ont déterminé les droits constatés et perçus par le Trésor.

Puis vient ensuite le règlement définitif du budget, qui doit être présenté par le gouvernement aux Chambres dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de l'exercice : mais ces délais ne sont jamais observés : on est en retard de deux ans. Cette loi des comptes contient deux tableaux annexes dont l'un est le budget définitif des dépenses et dont l'autre est le budget définitif des recettes.

« Le tableau du budget définitif des dépenses présente pour chaque ministère ou service et par sections ou chapitres : les crédits définitivement ouverts après les modifications qu'ont subies pendant le cours de l'exercice les fixations de la loi de finances ; les dépenses résultant des services faits ou les droits constatés au profit des créanciers de l'Etat ; les paiements effectués par les comptables du Trésor et les dépenses restant à payer.

« Le tableau du budget des recettes présente par nature de produits pour chaque branche de contributions et de revenus : les évaluations primitives rectifiées, les droits constatés ou acquis à l'Etat sur les contributions et revenus, les recouvrements effectués par le Trésor et les produits restant à couvrir.

« La loi de règlement sanctionne dans leur ensemble ces différents résultats, prononce l'annu-

« lation des crédits non employés, et du rapproche-
« ment des recouvrements et des paiements défini-
« tivement arrêtés fait ressortir le résultat final du
« budget, dont elle détermine l'imputation, soit par
« application au budget de l'exercice suivant en cas
« d'excédents de recettes, soit par transport au compte
« des découverts et avances du Trésor en cas d'excé-
« dent de dépenses. »

Le contrôle législatif tel qu'il s'exerce est insuffisant: d'abord en ce qu'il ne s'exerce que sur les ordonnateurs et nullement sur les comptables, qui seuls ont le maniement des deniers publics; ensuite ce contrôle est obligé d'examiner sommairement les tableaux de gestion qui lui sont présentés par les ministres, sans qu'il puisse descendre dans les calculs des comptes; il vérifie la conformité des tableaux qui lui sont soumis avec les crédits qui ont été alloués, mais il ne peut aller jusqu'aux faits réels. Les Chambres vérifient les opérations avouées par les opérateurs, mais il peut y avoir des mandats fictifs dont les représentants du pays ne pourront pas se rendre compte. A lui seul, le contrôle législatif est donc tout à fait insuffisant.

2° Contrôle administratif. — Le contrôle s'exerce de deux manières différentes: d'abord d'une manière permanente par la direction de la comptabilité publique et aussi d'une manière périodique par des vérifications sur la gestion des ordonnateurs et sur celle des comptables.

Le contrôle administratif s'exerce surtout par l'intermédiaire d'une direction du ministère des finances

qui s'appelle la direction générale de la comptabilité publique. Tout ce qui touche le Trésor lui est soumis : elle a été organisée par le marquis d'Audiffret, qui a été directeur pendant la Restauration. Elle impose à tous les comptables certaines méthodes uniformes d'écritures, elle surveille la gestion de tous les comptables, suit et contrôle leurs opérations ; elle centralise tous les faits relatifs au recouvrement et à l'emploi des fonds des budgets ; elle reçoit mensuellement, d'une part, de la comptabilité centrale de chaque ministère, une balance développée des comptes de chaque exercice en cours d'exécution ; d'autre part, des divers comptables du Trésor un état de leurs opérations ; elle publie enfin le compte général de la comptabilité publique.

Il y a aussi un contrôle périodique, d'abord sur les ordonnateurs : ce contrôle s'exerce par une commission composée de membres du Sénat, de la Chambre des députés, du conseil d'Etat et de la cour des comptes. Cette commission a une grande indépendance, mais comme elle ne se réunit qu'une fois par an, elle ne sera pas au courant des faits ; son contrôle n'est donc pas très sérieux.

Le contrôle sur les comptables s'exerce par les inspecteurs des finances qui vont visiter chaque comptable, c'est-à-dire les receveurs généraux, receveurs particuliers, percepteurs et receveurs des régies financières (douanes, enregistrement, contributions indirectes, postes).

La France est divisée en zones et dans chaque zone il y a un inspecteur général et un inspecteur particulier.

Les inspecteurs des finances exercent un contrôle indirect sur les ordonnateurs, car, dans leur tournée, s'ils voient des mandats irréguliers, ils peuvent faire dire au comptable, par la direction générale de la comptabilité, de ne pas payer. Ils peuvent aussi employer un autre moyen, faire un rapport à la commission qui contrôle les comptes des ministres, et cette commission aura tous les éléments nécessaires pour s'éclairer.

Ce second contrôle est plus complet que le premier, mais il présente un inconvénient, il n'est pas public et il sera bien moins indépendant.

3° Contrôle judiciaire. — Il est exercé par la cour des comptes : elle a été établie par la loi du 16 septembre 1807. Elle se compose actuellement d'un premier président, de trois présidents de chambre, 18 conseillers-maitres, 86 conseillers-référendaires dont 25 de 1^{re} classe et 10 de 2^e. Les membres de la cour des comptes sont nommés par le chef de l'Etat : ils sont inamovibles, sauf les auditeurs. Près la cour des comptes il y a un procureur général et un greffier. A côté du procureur général, il y a un avocat général et un substitut. Le procureur est amovible, l'avocat général est un conseiller référendaire de 1^{re} classe, le substitut est un conseiller référendaire de 2^e classe : ils sont inamovibles comme conseillers, mais ils sont amovibles comme avocat et substitut. Le ministère public agit par voie de réquisition : sur sa demande le procureur peut être entendu par une chambre, mais il ne peut assister à la délibération.

La cour des comptes a deux sortes d'attributions : d'abord des attributions judiciaires et des attributions de contrôle vis-à-vis des ordonnateurs.

En tant que cour de justice, elle vérifie la gestion des comptables, les décharge de leur responsabilité en cas de gestion régulière ou met à leur charge les reliquats dont ils pourraient être redevables pour fraude, imprudence ou infraction aux règlements. La cour juge, tantôt en premier et en dernier ressort, tantôt en dernier ressort seulement.

La cour des comptes juge en premier et en dernier ressort les comptes des trésoriers-payeurs généraux, des receveurs de l'enregistrement, des douanes, des contributions indirectes, des postes, du caissier-payeur central, du payeur de la dette publique, des trésoriers coloniaux, de l'agent comptable du grand livre, de l'agent comptable des transferts et mutations, de l'agent comptable des renouvellements et conversions, du caissier comptable des monnaies, du caissier de l'amortissement et de la caisse des dépôts et consignations, du caissier de l'imprimerie nationale, du trésorier des invalides de la marine, de l'agent comptable de l'école centrale, de l'agent comptable de la Légion d'honneur, de l'agent comptable de l'école forestière ; les comptes des communes, établissements de bienfaisance, associations syndicales dont les revenus sont supérieurs à 30,000 francs.

La cour statue en dernier ressort seulement sur les appels formés contre les arrêtés des conseils de préfecture pour les communes et établissements de bienfaisance qui n'ont pas 30,000 francs de revenus. La

cour juge aussi, comme nous l'avons vu, les comptabilités occultes.

Le contrôle des comptabilités en matière appartient aussi à la Cour des comptes ; mais elle procède, non par voie d'arrêts mais par voie de déclarations ; elle n'a pas juridiction directe sur les comptables en matière. La cour adresse au ministre le résultat de son examen et c'est le ministre qui prend l'arrêté définitif sur la gestion des comptables.

Les voies de recours contre les arrêts de la cour sont : 1^o La revision par suite de pièces recouvrées d'erreurs, omissions, faux, double emploi ; c'est une voie de rétractation : elle a lieu devant la Chambre même qui a rendu l'arrêt. Il n'y a pas de délai pour les recours. — 2^o Le recours en cassation devant le conseil d'Etat pour excès de pouvoir, incompétence, violation des formes ou de la loi. Le pourvoi doit être formé dans les trois mois de la décision. Si le conseil d'Etat casse l'arrêt, l'affaire est renvoyée devant une autre chambre de la cour des comptes.

Ainsi la cour des comptes examine minutieusement, pièces à l'appui, la gestion des comptables, elle prononce leur quittance ou met des reliquats à leur charge. Elle n'a aucun pouvoir sur les ordonnateurs à moins que par exception ils ne soient devenus comptables. On n'a pas voulu donner à la cour des comptes autorité sur les ordonnateurs pour que la cour n'empiétât pas sur le domaine de l'administration.

La Cour, outre ces attributions judiciaires, a des attributions de contrôle, elle émet, sur la gestion géné-

rale des finances, des déclarations et un rapport au chef de l'Etat.

La déclaration générale est l'acte par lequel la cour des comptes affirme que les comptes présentés aux Chambres par chaque ministre sont bien conformes aux faits tels qu'ils résultent des arrêts rendus sur les comptes des comptables.

Pour constater cet accord, la cour des comptes, après avoir vérifié les comptes des comptables à l'aide de relevés présentant l'ensemble des opérations, constate, que toutes les opérations comprises dans ces relevés (par conséquent dans les comptes des comptables) figurent dans les comptes rendus par les ministres et prononce deux déclarations;

1° La première sur les opérations de l'année qui donnent son nom à l'exercice expiré.

2° La deuxième sur les opérations de l'exercice.

Elles sont distinctes à un autre point de vue. La première constate la conformité entre les comptes des comptables et le compte général des finances. Elle s'applique aux opérations budgétaires de l'Etat, services spéciaux, opérations de trésorerie. La deuxième constate la conformité entre les arrêts rendus sur les opérations budgétaires portées dans les comptes des comptables pendant la durée d'un exercice et les comptes budgétaires des ministres.

Avec la déclaration générale d'exercice figure le rapport public. C'est un document à l'aide duquel la cour des comptes porte à la connaissance du chef de l'Etat les résultats de ses travaux et ses vues d'amélioration. Il comprend : 1° Le résultat des recettes

et des dépenses de l'exercice expiré, tel qu'il figure dans la déclaration générale et les comptes des finances. 2^o Les vues d'amélioration sur tous les services financiers, services du Trésor et autres. Sous le nom d'éclaircissements il contient les réponses des ministres aux observations de la cour des comptes.

Malgré toutes ces précautions, il y a encore des lacunes dans notre système. D'abord, la cour des comptes n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs; il en résulte qu'elle ne peut pas prononcer sur les mandats fictifs quand elle en découvre la trace. Un autre danger résulte du manque de rapports étroits entre la cour des comptes et les Chambres. Mais ce qui serait surtout nécessaire, ce serait d'établir un contrôle plus efficace sur les comptables de matériel. Ces comptables, en effet, ne sont soumis ni à la juridiction de la cour des comptes, ni à l'inspection des finances.

Le matériel de l'Etat comprend des objets de diverse nature : il y a le papier timbré, les timbres-postes, l'outillage et les approvisionnements de l'imprimerie nationale, le matériel de la guerre et de la marine. Les comptables de matériel tiennent bien des écritures qu'ils envoient à la cour des comptes, mais celle-ci émet un avis et ne rend pas un arrêt, et d'ailleurs, ce qui est présenté à la cour, ce ne sont pas les existences effectives, ce sont les existences sur le papier. Il faudrait donc soumettre le matériel de l'Etat à la révision annuelle des inspecteurs de finances, et rendre les comptables de matériel justiciables de la cour des comptes au même titre que les autres comptables.

Après avoir examiné les différentes questions que fait naître la législation du budget, nous allons dire deux mots du budget au point de vue économique: ce qui frappe au premier abord, c'est la croissance non interrompue des recettes et des dépenses dans les grands Etats européens. Il y en a quatre motifs :

Le premier, c'est l'augmentation du prix des choses. Il est clair qu'il faudra payer plus cher les différents fonctionnaires pour qu'ils puissent vivre ; les ouvriers qu'on emploiera pour les travaux publics exigeront un salaire plus considérable etc.

Une seconde cause, c'est l'extension des attributions de l'Etat.

Le rôle de l'Etat grandit chaque jour : il fait pour les écoles de tout ordre des dépenses qui croissent journellement, de même pour les travaux publics, etc.

Ces deux causes d'accroissement des budgets ne sont pas préjudiciables à la société, mais il y a d'autres causes qui ont contribué à accroître les budgets dans une mesure considérable, ce sont d'abord l'accroissement de la dette publique et en second lieu le développement des dépenses militaires. La dette de la France n'a pas cessé un moment d'augmenter; en 1800 elle n'exigeait que 40 millions de francs d'intérêt et aujourd'hui on arrive à un milliard en chiffres ronds. Quant aux dépenses militaires, aucun pays n'a pu s'y soustraire.

On peut se demander s'il y a des causes qui agissent en sens contraire. Nous pouvons en signaler deux, mais qui ont peu d'efficacité. L'une, c'est l'extinction de certains engagements de l'Etat qui ne sont

pas perpétuels : la conversion de la dette que l'Etat a le droit de rembourser et dont il peut par conséquent, réduire l'intérêt s'il trouve un prêteur à des conditions plus favorables, enfin l'amortissement des dettes perpétuelles. La seconde des causes qui peuvent agir sur le budget dans le sens de la restriction des dépenses, c'est la simplification de certains services administratifs, un plus rigoureux esprit d'économie dans le gouvernement et dans les Chambres. Mais ces causes de diminution ne sont pas appliquées dans une large mesure.

L'extinction des obligations trentenaires, des annuités pour travaux de ponts, de canaux ou de chemins de fer ; la diminution du service des garanties d'intérêt envers certaines compagnies amèneront avec le temps une légère diminution des charges publiques. La conversion de dettes portant un intérêt élevé en dettes qui portent un intérêt moindre est une mesure qui donnerait immédiatement des résultats sensibles. La simplification des services administratifs, au contraire, ne donnerait que des résultats insignifiants

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. — Les majeurs peuvent, aussi bien que les mineurs, être restitués contre un manque de gain.

II. — Par exception aux principes généraux, le fils de famille mineur de 25 ans ne peut être restitué contre l'emprunt fait *jussu patris*.

III. — Lorsque la restitution est obtenue par un débiteur mineur, la caution de celui-ci en profite aussi, à moins qu'elle n'ait expressément pour but de garantir le créancier contre cette restitution.

IV. — Lorsque la restitution est accordée, la *cognitio* prétorienne ne termine pas toujours le litige, il peut y avoir lieu à une seconde instance suivie dans les formes ordinaires devant le *judex*.

V.—Le magistrat peut accorder la restitution contre ses propres sentences.

VI. — En matière de prescription de la restitution il y a une exception à la règle *quæ temporalia ad agendum perpetua sunt ad excipiendum*.

DROIT CIVIL

I. — La possession d'Etat ne peut être invoquée pour établir la filiation naturelle alors même que cette possession serait conforme à l'acte de naissance.

II. — L'enfant conçu avant et né pendant le mariage naît légitime.

III. — L'enfant renonçant ou indigne ne doit pas être compté pour le calcul de la réserve.

IV. — Le legs en usufruit de l'universalité des biens du testateur ne constitue ni un legs universel, ni un legs à titre universel, mais seulement un legs à titre particulier.

V. — Les héritiers du donateur ne peuvent opposer au donataire le défaut de transcription.

VI. — La quotité disponible établie par l'art.1094^{2°} est tantôt extensive, tantôt restrictive de la quotité disponible ordinaire.

VII. — L'inaliénabilité dotale ne s'étant pas à la dot mobilière.

VIII. — La séparation des patrimoines constitue un véritable privilège.

SCIENCE FINANCIÈRE

I. — Le principe de la spécialité qui affecte chaque revenu à une dépense déterminée offre de graves inconvénients.

II. — Il faut voter annuellement toutes les dépenses.

III. — Le système du vote du budget par chapitres présente seul les garanties nécessaires.

IV. — Le Sénat peut rétablir, dans la loi de finances, des crédits supprimés par la Chambre des députés.

V. — Le maire qui s'immisce dans la gestion des finances municipales devient comptable et tombe sous la juridiction de la cour des comptes.

VI. — L'existence de plusieurs caisses est une cause de trouble et d'abus.

VII. — Il faudrait que les comptables de matières fussent, comme les comptables de deniers, soumis à la juridiction de la cour des comptes.

HISTOIRE DU DROIT

I. — L'impôt foncier subsista en France, sous les rois de la première race, à peu près tel que l'avaient institué les Romains.

II. — C'est du contrat féodal de l'aide qu'est venue l'idée du vote de l'impôt.

DROIT ADMINISTRATIF

I. — Les ministres sont juges ordinaires et de droit commun du contentieux administratif au premier degré.

II. — Les chemins ruraux font partie du domaine public.

III. — Pour le recouvrement des droits d'enregistrement, l'administration n'a pas de privilège sur les biens héréditaires.

IV. — L'acte authentique, non enregistré dans le délai, n'est pas frappé de nullité en tant qu'acte authentique.

V. — Le conseil municipal ne peut pas, lorsque le travail de répartition lui est soumis, le modifier au point de vue des évaluations des valeurs locatives.

DROIT CRIMINEL

I. — On peut, pour constituer le délit d'usure, rattacher à un fait nouveau, mais isolé, des faits usuraires antérieurs de plus de trois années à la poursuite dont le fait nouveau est l'objet.

II. — L'étranger qui, après avoir commis un crime en France, a été jugé définitivement à l'étranger, peut, s'il rentre sur notre territoire, être de nouveau jugé par les tribunaux français.

Vu par le Président de la Thèse,

VUATRIN.

Vu par le Doyen,

CH. BEUDANT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

DE IN INTEGRUM RESTITUTIONIBUS

PRÉLIMINAIRES	1
CHAPITRE I. — Des conditions nécessaires pour obtenir la <i>restitutio in integrum</i>	6
<i>Première condition.</i> — Lésion.....	6
<i>Deuxième condition.</i> — Impossibilité d'attaquer l'acte préjudiciable par un autre moyen efficace	14
<i>Troisième condition.</i> — Juste cause de restitution.....	16
§ 1. — Minorité.....	18
§ 2. — Absence.....	31
§ 3. — Violence	45
§ 4. — Fraude.....	48
§ 5. — Erreur	52
§ 6. — Motifs de restitution tombés désuétude.....	54
CHAPITRE II. — Des personnes qui interviennent dans une restitution.	58
CHAPITRE III. — Procédure à suivre pour obtenir la restitution.....	64
CHAPITRE IV. — Effets de la <i>restitutio in integrum</i>	69
CHAPITRE V. — Comment se perd le droit à la restitution	74

DROIT FRANÇAIS

DES RÈGLES CONCERNANT LE BUDGET DE L'ÉTAT

PRÉLIMINAIRES	85
CHAPITRE I. — Notions historiques sur le budget.....	88
CHAPITRE II. — De la préparation du budget.....	131
CHAPITRE III. — Du vote du budget	162
CHAPITRE IV. — De l'exécution du budget.....	216
<i>Section I.</i> — Des crédits extraordinaires et supplémentaires..	219
<i>Section II.</i> — De l'administration et du contrôle des finances..	231
POSITIONS.....	257

